



LARISSA FERNANDES CATÃO

**A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE TRÊS  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

João Pessoa  
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LARISSA FERNANDES CATÃO

**A AJUDA OFICIAL PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE TRÊS  
PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para a  
conclusão do Curso de Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade  
Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes

João Pessoa  
2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C357a Catão, Larissa Fernandes.  
A ajuda oficial para o desenvolvimento a partir de três  
perspectivas teóricas / Larissa Fernandes Catão. – João Pessoa,  
2016.  
103f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações  
Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2. Ajuda  
Oficial para o Desenvolvimento sustentável (AOD). 3. Jeffrey  
Sachs. 4. Dambisa Moyo. 5. Erik Reinert. I. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 10,0, o Trabalho de Conclusão de Curso

"A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas teóricas"

Elaborado por

*Larissa Fernandes Catão*

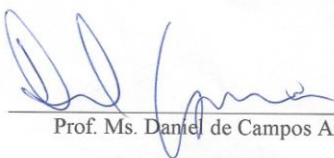
Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

COMISSÃO EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes – UFPB (Orientador)

  
Profª. Ms. Xaman Korai Pinheiro Minillo – UFPB

  
Prof. Ms. Daniel de Campos Antiquera - UFPB

João Pessoa, 21 de novembro de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Profº Drº Henrique Zeferino De Menezes, por todo o apoio durante esse período, pois sem a sua ajuda e seus ensinamentos, desde as primeiras discussões sobre o tema, eu não teria alcançado esse resultado.

Também gostaria de agradecer aos membros da banca, Profº Ma. Xaman Korai Pinheiro Minillo e Profº Me. Daniel de Campos Antiquera pela participação e contribuição com o aperfeiçoamento da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer a todos os professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB, que construíram juntos uma graduação de excelência que certamente é parte fundamental do meu desenvolvimento pessoal e profissional. Muito do que aprendi com cada um de vocês está aqui nesse trabalho.

Ao meu namorado, minha família e meus amigos, o meu muito obrigada por sempre acreditarem em mim e por me darem forças para enfrentar todos os desafios.

## **RESUMO**

No pós-Segunda Guerra Mundial, a temática do desenvolvimento adquiriu relevância na agenda internacional. Cada década subsequente configurou cenários com diferentes visões acerca dos objetivos e estratégias para o desenvolvimento, mas, em todas elas, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) manteve-se como um dos principais instrumentos utilizado pelos países desenvolvidos para os países periféricos. No início dos anos 2000, a ajuda ganhou espaço como imprescindível meio de implementação dos Objetivos do Milênio da ONU (ODM) e segue com essa função na agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apesar de toda importância atribuída à ajuda ao longo das últimas décadas, não há um consenso na literatura sobre o seu papel e sua eficácia. Esse trabalho consiste em uma análise e discussão teórica sobre a Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento a partir de três perspectivas: a pró-ajuda, que sustenta analiticamente o seu papel como instrumento para o desenvolvimento, representada pelo economista Jeffrey Sachs; a crítica à ajuda do liberalismo econômico representada pela economista Dambisa Moyo; e a crítica à ajuda do estruturalismo desenvolvimentista representada pelo economista Erik Reinert.

**Palavras-chave:** Ajuda, Desenvolvimento, Jeffrey Sachs, Estruturalismo, Liberalismo.

## **ABSTRACT**

Since the end of the World War II, development issues have become central to the international agenda. Each subsequent decade has set up scenarios with differing perspectives on development goals and strategies, but in all of them Official Development Assistance (ODA) has remained one of the main instruments from developed nations to the peripheral countries. In the early 2000s, aid gained ground as an essential means of implementation to the Millennium Development Goals (MDGs) and has kept this role in the Agenda 2030 for the Sustainable Development Goals (SDGs). Despite all the importance that has been attached to aid over the last decades, there is no consensus in the literature about its role and effectiveness. This work consists of a theoretical analysis and discussion about Official Development Assistance from three perspectives: the pro-aid, which supports analytically its role as an instrument for development, represented by the economist Jeffrey Sachs; the critic from the economic liberalism represented by the economist Dambisa Moyo; and the critic from the structuralism developmentalist represented by the economist Erik Reinert.

**Key words:** Aid, Development, Jeffrey Sachs, Structuralism, Liberalism

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -População Global (10.000 AC – Presente).....	16
Figura 2- Produto mundial Bruto per capita (Fixado em preços internacionais de 1990) .....	16
Figura 3- Mecanismos de Acumulação de Capital .....	44
Figura 4 - A Armadilha da Pobreza.....	45
Figura 5- A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento na quebra da Armadilha da Pobreza .....	46
Figura 6 - A Escada do Desenvolvimento e as Etapas de Desenvolvimento .....	58
Figura 7 - Ciclo Vicioso da Ajuda .....	77



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento (em milhões de dólares americanos) .....	28
---	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
CAD	Comitê de Ajuda Ao Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PNB	Produto Nacional Bruto
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A AJUDA E O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>16</b>
1.1 O objetivo do Desenvolvimento no Pós Segunda Guerra Mundial .....	18
1.2 A ajuda como instrumento para o desenvolvimento.....	20
1.3. OCDE, CAD e a AOD.....	22
1.4 A Ajuda para o Desenvolvimento entre as décadas de 1950-90 .....	25
1.5 A Ajuda no novo milênio: ODM e ODS.....	29
<b>CAPÍTULO 2: A PERSPECTIVA PRÓ AJUDA: JEFFREY SACHS E A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO .....</b>	<b>34</b>
2.1: O economista do ‘choque’ para a sua nova missão: acabar com a extrema pobreza na nossa geração. ....	34
2.2 Sobre Armadilha da Pobreza, o fim da extrema pobreza e a Escada do Desenvolvimento .....	37
2.3. Teoria da Modernização e Jeffrey Sachs: sobre a Ajuda, Grande Empurrão, Arranco e desenvolvimento sustentado. ....	50
<b>CAPÍTULO 3: AS PERSPECTIVAS CRÍTICAS À AJUDA .....</b>	<b>64</b>
3.1 A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é um instrumento para o desenvolvimento? .....	65
3.1.1 Plano Marshall, o ajuste neoliberal e os Objetivos do Milênio. ....	68
3.2 Quais os efeitos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento? .....	73
3.3.1 Novas formas de financiamento: a saída liberal .....	79
3.3.2 Estabelecer a atividade econômica correta: a saída estrutural desenvolvimentista ....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>102</b>
<b>MUNK, Nina. The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty. Anchor. Setembro, 2013.....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>104</b>
Anexo1. <i>Checklist</i> para o Diagnóstico Diferencial .....	104

## INTRODUÇÃO

No pós Segunda Guerra Mundial, a temática do desenvolvimento ganhou centralidade na agenda internacional, em um contexto de crescentes disparidades econômicas e sociais entre as nações. Considerando tais assimetrias, a ajuda internacional passou a ser um elemento fundamental para as diferentes estratégias de desenvolvimento estabelecidas ao longo das décadas. Sua contínua centralidade ao longo do tempo estaria amparada na percepção de que esse instrumento seria efetivo no estímulo ao desenvolvimento dos países periféricos.

Visando a obtenção de um maior controle dos fluxos de ajuda, maior transparência nos processos, e a estabelecer metas para seu aperfeiçoamento em termos quantitativos e qualitativos, o Comitê de Ajuda ao desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estabeleceu o conceito da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) <sup>1</sup>: definida como ajuda de governos buscando promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países beneficiários. Desde então, AOD tem sido a “medida chave utilizada em praticamente todas as metas e avaliações de performance da ajuda” <sup>2</sup>.

Esse fluxo de Ajuda pode ser fornecido de forma bilateral ou através de agências multilaterais voltadas para o desenvolvimento. A Ajuda pode ser passada como assistência técnica, como doação (*grants*) ou como empréstimos em condições mais favoráveis (*soft loans*), em que no mínimo 25% do valor deve ser doado (*grant element*) calculado a uma taxa de desconto de 10% <sup>3</sup>.

No início dos anos 2000 a AOD ganhou um espaço de destaque como meio de implementação dos Objetivos do Milênio (ODM) da ONU, sendo incluído no ODM 8, que versa sobre parcerias e meios de implementação. Na agenda 2030, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a AOD segue com o mesmo papel, agora delimitado no ODS 17 também de parcerias globais para o desenvolvimento e meios de implementação.

---

<sup>1</sup> Informações sobre AOD obtidas no site da OCDE. Disponível em< <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>> Acesso em 05 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Idem

O economista estadunidense Jeffrey Sachs é um dos principais defensores da utilização da AOD. Ele expôs sua perspectiva pró-ajuda em duas importantes obras, *The End of Poverty* (2005) e *The age of Sustainable Development* (2015), onde sustenta analiticamente a importância da ajuda como instrumento para o desenvolvimento e, especificamente, como meio de implementação dos grandes planos da ONU.

Sachs utiliza uma representação metafórica do desenvolvimento econômico como uma escada, em que cada subida em um degrau representa melhoria no bem-estar econômico (SACHS, 2005). Sua “escada de desenvolvimento” se assemelha as “etapas de desenvolvimento” (1978) de Walt Rostow, renomado representante da Teoria da Modernização. De acordo com Sachs, a etapa mais difícil do desenvolvimento econômico é a de efetivamente acessar a escada. Quando isso ocorre, criam-se as condições para que o país siga no dinamismo da subida autossustentada. (SACHS, 2005, p.24). A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, nesse caso, seria entendida como importante instrumento para impulsionar o início dessa subida.

Apesar da centralidade da ajuda, como instrumento utilizado pelos países desenvolvidos na contribuição para a melhoria das condições socioeconômica da periferia desde o final da Segunda Guerra Mundial, e dos argumentos econômicos que a sustentam, não há um consenso na literatura com relação ao seu papel e sua eficácia para esse propósito. Assim, torna-se relevante realizar uma análise sobre diferentes abordagens que, por um lado, sustentam analiticamente a prática, como a de Jeffrey Sachs e, por outro, que a criticam como a causa de muitos problemas ou mesmo entrave para o desenvolvimento.

Uma importante crítica à ajuda vem do liberalismo econômico, representada pela economista zambiana Dambisa Moyo. Em 2009, Moyo lançou o livro *Dead Aid – Why Aid is not working and how there is a better way for Africa*, onde ela expõe que a ajuda, na realidade, funcionaria como um obstáculo ao desenvolvimento. De acordo com a economista, a ajuda não é um instrumento a ser utilizado para financiar esse processo, pois para isso deve-se contar com as formas baseadas nos mecanismos de livre mercado.

Outra crítica à ajuda é a do “estruturalismo desenvolvimentista”, identificado nos trabalhos do economista norueguês Erik Reinert. Em seu livro *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, publicado em 2007, o autor indica que a ajuda não é um instrumento para desenvolvimento econômico, mas sim para uma ‘economia paliativa’, isto é, está voltada apenas para amenizar os sintomas advindos do

subdesenvolvimento, ao invés de representar mudanças nas causas da pobreza (REINERT, 2007, p.240).

Assim, essa pesquisa teve como objetivo a análise e discussão teórica da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a partir das três perspectivas supramencionadas. Para isso, realizou-se uma revisão da literatura sobre o papel e a eficácia da AOD, delimitou-se conceitualmente os termos do objeto, analisou-se o fundamento dos argumentos dos autores de cada perspectiva e foram identificadas, de acordo com cada abordagem, as respostas para as seguintes perguntas norteadoras:

(1) A Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento leva os países receptores para uma situação melhor do que estariam sem ela?

(2) A Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento leva os países para um caminho sustentado de crescimento e desenvolvimento? <sup>4</sup>

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro deles foi exposto o histórico da ajuda como instrumento para o desenvolvimento: desde o início do seu uso sistemático nas estratégias de desenvolvimento a partir da década de 1950, sua padronização no âmbito da OCDE como Ajuda Oficial para o Desenvolvimento no final dos anos 60, até a sua inserção nos Objetivos do Milênio e, posteriormente, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No segundo capítulo foi apresentada a perspectiva pró-ajuda do economista Jeffrey Sachs: seu argumento sobre o que forma a armadilha da pobreza que impede os países de subirem na escada do desenvolvimento, o que deve ser feito para quebrar tal armadilha e o papel e a importância da AOD nesse processo. Além disso, nessa seção, foi exposta uma análise da relação entre os argumentos de Sachs e os da Teoria da Modernização.

No terceiro capítulo foram apresentadas e comparadas as duas perspectivas críticas à ajuda. Inicialmente foram expostas as críticas que ambas as teorias fazem à Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, e, logo em seguida, foram apresentadas as alternativas à ajuda propostas por Dambisa Moyo e Erik Reinert.

---

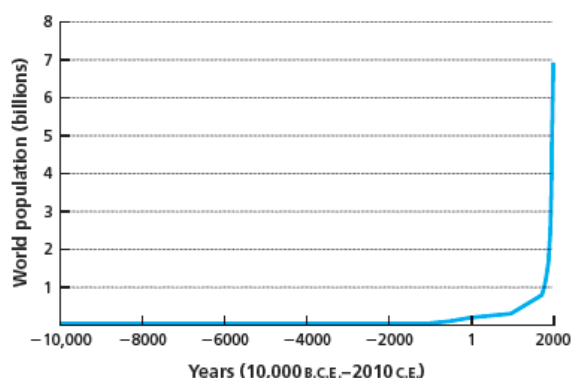
<sup>4</sup> As perguntas foram elaboradas pelo especialista em desenvolvimento Roger C Riddell, e foram apresentadas em seu livro *Does Foreign Aid Really Work?* (2007) e em seu discurso na Australasian Aid And International Development Workshop em Canberra, fevereiro de 2014. Disponível em <<http://devpolicy.org/2014-Australasian-Aid-and-International-Development-Policy-Workshop/Papers/Keynotes/Roger-Riddell-Keynote-Address.pdf>> Acesso em 08 de outubro de 2016.

Nas considerações finais foi feita uma breve recapitulação dos argumentos e a explicitação das respostas às duas perguntas norteadoras indicadas de acordo com todo o apurado ao longo dos três capítulos anteriores.

## CAPÍTULO 1 - A AJUDA E O DESENVOLVIMENTO

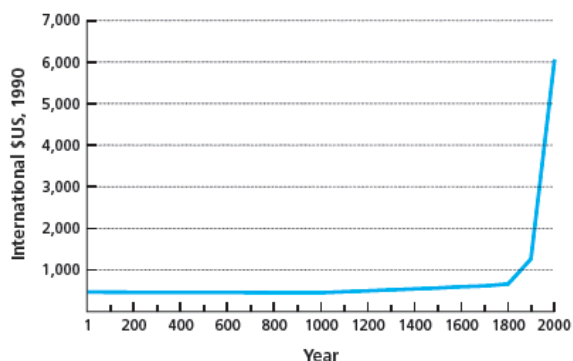
A busca por desenvolvimento não é algo novo na história da sociedade humana, afinal, desde os primórdios é possível identificar esse processo ocorrendo através da utilização da natureza para melhoria na qualidade de vida. Contudo, até o século XIX, o progresso ocorria de forma muito lenta e marginal, até mesmo pela limitação do conhecimento científico e tecnológico da época (SACHS, 2005). Se considerarmos a População Mundial e o Produto Mundial Bruto per capita como indicadores, é possível observar nas Figuras 1 e 2 a transformação que ocorreu exatamente na primeira metade do século XIX.

Figura 1<sup>5</sup> -População Global (10.000 AC – Presente)



Global population (10,000 B.C.E.–present)

Figura 2<sup>6</sup> - Produto mundial Bruto per capita (Fixado em preços internacionais de 1990)



Gross world product per capita (1990 International Dollars)

<sup>5</sup> Fonte: Bolt, J., and J. L. van Zanden. 2013. "The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820." *Maddison Project Working Paper 4*. Apud SACHS, 2016, p.20

<sup>6</sup> Fonte: Bolt, J., and J. L. van Zanden. 2013. "The First Update of the Maddison Project: Re-Estimating Growth Before 1820." *Maddison Project Working Paper 4*. Apud SACHS, 2015, p.19.



Os dois indicadores mantiveram alterações pouco significativas até o século XIX, pois a história econômica era marcada por altos e baixos com crescimento seguido de declínios ao invés de um grande progresso econômico sustentado (SACHS, 2005, p.32, tradução livre). Foi apenas nos anos 1800s, que o mundo adentrou em uma trajetória de ascensão. Isso se deu logo após o movimento Iluminista e durante o período da Revolução Industrial: foi a Era do Crescimento Econômico Moderno, como denominado pelo historiador econômico, Simon Kuznet (SACHS, 2015).

A Revolução Científica promovida por figuras como Galileu, Newton e Francis Bacon mudou a forma com a qual olhamos para o mundo que nos rodeia. A partir de suas descobertas, a humanidade rompeu com os limites ao desenvolvimento por meio do uso da ciência e tecnologia para mudar a natureza em nosso favor de uma forma sem precedentes (SACHS, 2015, p.75). A máquina a vapor foi a tecnologia que marcou essa ruptura: representou a nova forma de energia que permitiria a produção em escala necessária para a primeira Revolução Industrial (SACHS, 2005, p.33).

As mudanças que se iniciaram na Grã Bretanha logo se espalharam para outros países que também lograram utilizar tecnologia para aumentar a produção e a renda. E, desde então, essa tem sido a trajetória perseguida por muitos países. Contudo, foi também a partir daí que as diferenças entre os países tornaram-se mais profundas, pois, apesar de todas as sociedades terem experimentado algum desenvolvimento nesse momento, a taxa foi bem distinta entre os países (SACHS; 2005, p.30).

O continente que se beneficiou dessa ascensão foi a Europa, que, no fim do século XIX, praticamente dominava o mundo em termos políticos e econômicos. Um reflexo disso foi a partilha do continente africano, por parte dos europeus nesse período. Ela configurou uma nova fase do imperialismo – como feito nas Américas por volta do século XV – agora já em uma etapa pós Revolução Industrial, visando à exploração de seus recursos naturais e sua força de trabalho, além de pretender a imposição da civilização ocidental, como um ‘fardo do homem branco’.

No início do século XX os impérios europeus ainda tinham territórios em quase toda África, em parte da Ásia, e ainda logravam grande influência na América Latina e Caribe (SACHS, 2015, p.43). Apesar de terem realizado investimentos em infraestrutura nas suas colônias, não era possível falar em um esforço sistemático voltado para ajudar os países a criarem base para o desenvolvimento, pois as obras feitas eram precárias e pensadas apenas para facilitar a exploração, como o exemplo das linhas de trem na África (SACHS, 2015, p.138).

De qualquer forma, de acordo com Hjertholm e White (2000) e Riddel (2007), devido a essa crescente diferença econômica entre os países, já era possível enquadrar algumas ações pontuais como modelos de ajuda ainda no século XIX e primeira metade do século XX. Essas eram voltadas para assistir os territórios mais pobres e para seguir atendendo aos objetivos comerciais e políticos dos doadores. Alguns exemplos poderiam ser destacados: Em 1896, excedente dos alimentos dos EUA foram enviados para desenvolvimento de mercado no exterior; em 1929 foi lançado o Ato de Desenvolvimento Colonial, e em 1940 e 1945 os Atos de Desenvolvimento e Bem estar Colonial; nos anos 1930s, o Departamento de Agricultura dos EUA financiou centros de pesquisa em agricultura na América Latina; e nos anos 1940s foi enviada ajuda da França a suas colônias para a fundação de universidades (RIDDEL, 2007, p.24; HJERTHOLM; WHITE, 2000, p.60).

### **1.1 O objetivo do Desenvolvimento no Pós Segunda Guerra Mundial**

Apesar dessas ações pontuais, foi apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial que a cooperação internacional para o desenvolvimento e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento passaram a ocupar um lugar de destaque na agenda internacional. Alguns fatos foram importantes para formar a conjuntura que levou esses temas ao centro da agenda.

Em primeiro lugar, a criação de novas instituições e assinatura de documentos importantes de compromettimentos para ação conjunta no âmbito internacional. É possível destacar a fundação das Organizações das Nações Unidas em 1945 e a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Esses representaram de forma mais concreta a união dos países em torno de uma comunidade internacional que, ao menos no discurso, estava comprometida com a paz, segurança internacional, com a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, e com a igualdade de direitos das nações.

Em segundo lugar, a atuação dos EUA. No pós-guerra e ao longo da segunda metade do século XX, houve a conformação de um equilíbrio de poder bipolar no sistema internacional, com a guerra fria entre EUA e URSS. Assim, os Estados Unidos buscaram atuar de forma mais assertiva para cada vez mais se afirmarem como superpotência e difundirem o seu modelo de sociedade ao passo que buscavam impedir

a propagação do comunismo. Os programas de ajuda tornaram-se instrumentos para suas estratégias nessa disputa.

Dois momentos merecem especial destaque: o Plano Marshall e o discurso dos IV Pontos de Harry Truman. Em 1948, o Secretário de Estado George Marshall discursou na Universidade de Harvard e apresentou o seu plano de ajuda para reconstrução da Europa, o Plano Marshall (RIDDEL, 2007, p.24). Esse foi o primeiro grande plano de ajuda da história e envolveu assistência técnica e administrativa, envio de alimentos, combustível, máquinas e investimento na capacidade industrial. Os valores foram de aproximadamente \$13 bilhões de dólares e durou até 1951<sup>7</sup>. O Plano foi bem sucedido no que tange ao auxílio para a reconstrução da Europa e trouxe diversos elementos do subsequente sistema de ajuda (TARP, 2000, p.3), o que deu impulso para que o foco se voltasse para os países em desenvolvimento (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p.61).

Em 1949, o presidente Harry Truman realizou seu discurso inaugural de quatro pontos, em que o último consistia “na necessidade de governos de proverem ajuda para o desenvolvimento de países pobres” (RIDDEL, 2007, p.24, tradução livre). Foi o primeiro discurso do líder de uma Nação que foi direcionado a esse tema, e clamava pela importância de utilizar os avanços científicos e industriais em prol do crescimento dos países não desenvolvidos (KEELEY, 2012, p.68). Tornou-se um marco e é considerado por alguns como o pontapé inicial dos programas de ajuda para o desenvolvimento.

Em terceiro lugar, o processo de descolonização. Thorbecke (2000) aponta que os esforços mais sistemáticos de busca por desenvolvimento social e econômico iniciaram-se com o fim do sistema colonial e surgimento dos Estados independentes, pois “seria incoerente com as atribuições das colônias, que atendiam a certa função na divisão do trabalho e seguiam certas condições nas trocas comerciais que implicavam relação de dependência (THORBECKE. 2000, p.12, tradução livre).

Uma grande parte das nações que se tornou independente naquele momento uniu-se com outros países em desenvolvimento em um bloco de nações que negava o alinhamento aos chamados Primeiro e Segundo Mundo. O primeiro encontro do

---

<sup>7</sup> Informações obtidas no website da The George Marshall Foundation. Disponível em<<http://marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/>> Acesso em 03 de setembro de 2016.

“Movimento dos Países não- alinhados” aconteceu em Bandung no ano 1955 e deu força para que eles pudessem pleitear junto a ONU, que a problemática do desenvolvimento fosse inserida na agenda internacional (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p.61). Tais reivindicações foram reiteradas por meio do G77 – grupo de países em desenvolvimento – no âmbito da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a partir de 1964.

Com todos esses fatores, o cenário estava montado para que as nações pudessem focar na cooperação para o desenvolvimento. Porém, é importante conceituar a diferença entre cooperação e ajuda. De acordo com Bruno Ayllón (2011), “cooperação assume que se trata de um tipo de relação recíproca que implica forças de associação” enquanto ajuda “contém também um sentido social, mas não implica compartilhar, pois supõe a existência prévia de desigualdade” (AYLLÓN, 2011, p.8, tradução livre).

Com essa compreensão, o instrumento da ajuda assumiu proeminência, devido ao grande contraste existente entre as nações naquele momento. Se por um lado existiam diversos países industrializados e já desenvolvidos, alcançando patamares cada vez mais elevados de riqueza e bem-estar, por outro, havia nações recém-independentes, não industrializadas, assoladas pelo crescente problema da extrema pobreza. O problema da desigualdade entre os países e os efeitos de longo prazo da ajuda internacional na solução desse problema serão discutidos nesse trabalho.

## **1.2 A ajuda como instrumento para o desenvolvimento**

Roger Riddell (2007) define ajuda em seu sentido mais amplo da seguinte forma: “consiste de todos os recursos – bens físicos, habilidades e *know-how* técnico, subsídios (*gifts*) ou empréstimos (com taxa de concessionalidade) - transferidos de doadores a receptores” (RIDDELL, 2007, p.17, tradução livre). Ainda de acordo com o autor, a partir desse conceito geral, ajuda externa envolve recursos para questões humanitárias e de desenvolvimento, bem como para promover interesses políticos e estratégicos dos doadores e receptores e ainda atender a finalidades militares (RIDDELL, 2007, p.17, tradução livre).

A ajuda como instrumento para o desenvolvimento, por sua vez, possui uma definição mais restrita. Ela pode ser definida tendo como parâmetro aqueles que recebem e o uso final do recurso; pode ser definida em termos de quem doa, referindo-se a finalidade pela qual a ajuda é dada; ou ainda com relação aos efeitos tangíveis que

são concretizados nos beneficiários (RIDDELL, 2007, p.18, tradução livre). Dentre essas possibilidades, a mais utilizada, ainda de acordo com Roger Riddell, é aquela orientada pela intenção do doador. Portanto, “ajuda para o desenvolvimento tem sido definida (em termos gerais) como a parte da ajuda externa cuja finalidade é contribuir para o bem-estar humano e desenvolvimento de países pobres” (RIDDELL, 2007, p.18, tradução livre).

Essa definição apresenta três problemas centrais: O primeiro deles é que por ser uma definição focada na intenção do doador, reforça a concepção de que os doadores é que dominam o regime de ajuda (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p.62). O segundo é que por basear-se na intenção do doador quanto à finalidade da ajuda, torna-se um conceito aberto a interpretações, isto é, quem deve julgar e como julgar essa intenção de contribuir para o desenvolvimento? (RIDDELL, 2007, p.20). O terceiro é que dessa forma não entram em questão os efeitos da ajuda e sim o seu propósito. Essas questões também serão analisadas nesse trabalho, especialmente os debates teóricos sobre os efeitos da ajuda.

Assim, essa distinção conceitual não é tão evidente na realidade, e tem se tornado cada vez mais complicado diferenciar ajuda para o desenvolvimento de ajuda para outras finalidades. Primeiramente porque muitos países que recebem ajuda por questões geopolíticas, por exemplo, se qualificariam no critério de pobreza e de fato necessitam de ajuda para desenvolvimento (RIDDELL, 2007, p.102, tradução livre). Além disso, há uma divergência entre as justificativas expressas em discursos pelas quais a ajuda é dada e as reais razões de sua alocação (RIDDELL, 2007, p.91, tradução livre). Ou seja, mesmo a ajuda que é oficialmente declarada com a finalidade do desenvolvimento, é desviada desse objetivo para atender a questões comerciais e políticas do doador (HJERTHOLM; WHITE, 2000, p.59).

De forma geral, de acordo com Riddell, não há um debate se as questões comerciais, políticas, econômicas e estratégicas influenciam na prática da ajuda. Na realidade, “se há uma constante na história da ajuda é que os objetivos de desenvolvimento de programas de ajuda têm sido distorcidos pelo uso da ajuda para vantagens políticas e comerciais do doador” (TARP; HJETHOLM apud RIDDELL, p.92, tradução livre). Assim, a questão não é se esses fatores influenciam na prática da ajuda, mas sim o quanto influenciam.

Riddell aponta que Suíça, Holanda, Noruega, Dinamarca e Finlândia são, historicamente, doadores que mantêm a solidariedade e o desenvolvimento como

principais fatores influenciadores da alocação da ajuda (RIDDELL, 2007, p.96). Por outro lado, Japão e EUA alocam a sua ajuda principalmente por questões de sua própria segurança e prosperidade, deixando a pobreza dos receptores muito abaixo na sua lista de prioridades (RIDDELL, 2007 p.96).

Outra problemática levantada por Hjertholm e White (2000) é que mesmo quando a ajuda está de fato direcionada para o desenvolvimento e vai acarretar efeitos positivos para os beneficiários, geralmente é uma ajuda voltada para um modelo de desenvolvimento bem específico, baseada na democracia liberal ocidental (p.59, tradução livre) O discurso da Ajuda para o Desenvolvimento trata da busca pelo desenvolvimento como algo consensualmente almejado, assim, reflete os valores dos doadores e não abre margens para diferentes modelos.

Apesar de todos esses desafios, a partir de meados do século XX, o mundo assistiu a um crescente impulso da necessidade de prover ajuda como instrumento para garantir que um número maior de países superasse a pobreza e seguisse no caminho do desenvolvimento. Principalmente porque se observou a persistência da extrema pobreza e sofrimento humano em países pobres, ao mesmo tempo em que ocorria o aumento da riqueza dos países desenvolvidos, que, portanto, tinham ainda mais meios para ajudar a reduzir esse crescente *gap* entre os países (RIDDELL, 2007, p.120).

### **1.3. OCDE, CAD e a AOD**

A ajuda para o desenvolvimento adquiriu tamanha importância nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, que acabou por alcançar um caráter institucionalizado e oficial com critérios pré-estabelecidos: a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento.

Devido ao grande sucesso do Plano Marshall, administrado pela Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), houve um impulso para levar a ação a nível global. Assim, em 14 de dezembro de 1960, Canadá e Estados Unidos se juntaram aos membros da OEEC e assinaram a criação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que entrou oficialmente em vigor em 30 de setembro de 1961, e que já na mudança de nome demonstrou o foco no desenvolvimento dentro da cooperação internacional (FUHRER, 1996).

Atualmente a OCDE, que conta com 35 membros, tem a missão de “promover políticas que vão melhorar o bem estar econômico e social das pessoas ao redor do

mundo”<sup>8</sup>. Na criação da Organização, foi estabelecido o Departamento de Desenvolvimento que se repartia em dois ramos: Financiamento do Desenvolvimento e Cooperação Técnica. O primeiro deles passou a chamar-se, em 1969, de Diretório de Assistência ao Desenvolvimento e em 1975 de Diretório de Cooperação para Desenvolvimento (FUHRER, 1996).

Antes mesmo da criação efetiva da OCDE, já havia sido formado em 1960 o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento, um fórum de consulta entre doadores, que em Março de 1961 estabeleceu o *Common Aid Effort*, por meio do qual foi “reconhecida a necessidade de se engajarem em um esforço comum para ajudar os países menos desenvolvidos” (HYNES; SCOTT, 2013, p.2). Já no dia 23 julho de 1961 o grupo foi adicionado à estrutura da OCDE, no âmbito do Diretório de Assistência ao Desenvolvimento, passando a se chamar o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), que tem como mandato:

Promover a cooperação para desenvolvimento e outras políticas, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável, incluindo o crescimento econômico, redução da pobreza e melhora dos padrões de vida dos países em desenvolvimento, e um futuro no qual nenhum país dependerá de ajuda<sup>9</sup>.

Hoje o CAD é formado por 29 países membros e desde então, “tem sido o principal fórum para estabelecer consenso entre os agentes de desenvolvimento sobre definições básicas e normas estatísticas” (HYNES; SCOTT, 2013, p.2, tradução livre).

Em um contexto de variadas “ações, interesses e objetivos envolvidos na área de cooperação para o desenvolvimento” (HYNES; SCOTT, 2013, p.2, tradução livre), o Comitê reconheceu que para obter avanços no cumprimento de sua proposição, seria necessário estabelecer uma base normativa com relação à ajuda. Ademais, a necessidade de estabelecer esses parâmetros também representava os apelos do mundo em desenvolvimento por melhora dos termos e condições de ajuda focando na sua parcela oficial – excluindo fluxos privados – e concessional. (HYNES; SCOTT, 2013, p.2). Até mesmo porque “uma cobertura mais limitada dos fluxos oficiais teria a vantagem de focar mais completamente no problema nos termos de real assistência ao desenvolvimento” (OECD, 1968c apud HYNES; SCOTT. 2013, p.04).

---

<sup>8</sup> Informações obtidas no site da OCDE. Tradução livre. Disponível <http://www.oecd.org/about/> Acesso em 05 de setembro de 2016.

<sup>9</sup> Informações sobre o CAD obtidas no site da OCDE. Tradução livre. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm> Acesso em 05 de setembro de 2016.

A partir disso, o CAD estabeleceu o grupo *ad hoc* para Problemas Estatísticos para chegar, em 1969, na definição (HYNES; SCOTT 2013, p.4), do que seria uma de suas contribuições mais reconhecidas: o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), definida como ajuda de governos buscando promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países beneficiários. Desde então, AOD tem sido a “medida chave utilizada em praticamente todas as metas e avaliações de performance da ajuda”<sup>10</sup>.

Esse fluxo de ajuda pode ser fornecido de forma bilateral ou através de agências multilaterais voltadas para o desenvolvimento. A ajuda pode ser passada como assistência técnica, como doação (*grants*) ou como empréstimos em condições mais favoráveis (*soft loans*), em que no mínimo 25% do valor deve ser doado (*grant element*) calculado a uma taxa de desconto de 10% <sup>11</sup>. Com relação aos empréstimos, caso ele siga o critério de concessionalidade mencionado, todo o valor poderá ser reportado como AOD.

O CAD disponibiliza um folheto informativo intitulado “Isso é AOD?” (*Is it ODA?*)<sup>12</sup>, em que explica de forma resumida o que pode ser considerado como Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, servindo de guia até mesmo para os países membros, que tem constantes dúvidas sobre o que pode ser reportado. Além disso, a OCDE possui uma lista de países e territórios que são passíveis a receber AOD, e são agrupados de acordo com o nível de desenvolvimento, nas seguintes categorias: países menos desenvolvidos; outros países de renda baixa (PNB per capita menor ou igual a \$1045); países de renda média baixa (PNB per capita entre \$1046-\$4125); países de renda média alta (PNB per capita entre \$4126 -\$12745). <sup>13</sup>

Além da nomenclatura de Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento, a OCDE contabiliza “Outros fluxos oficiais” (*Other Official Flows- OOF*), que são definidos como:

Transações pelos setores oficiais com os países na lista de receptores de ajuda, mas que não se enquadram nas condições de elegibilidade da Ajuda Oficial para o

---

<sup>10</sup> Informações sobre AOD obtidas no site da OCDE. Disponível em< <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>> Acesso em 05 de setembro de 2016.

<sup>11</sup> idem

<sup>12</sup> Is it ODA? 2008. Disponível em< <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>> Acesso em 05 de setembro de 2016.

<sup>13</sup> Lista do CAD dos beneficiários de ODA. Os valores são do ano de 2013. Disponível em< <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>> Acesso em 09 de outubro de 2016.



Desenvolvimento, ou porque não são destinadas principalmente ao desenvolvimento ou porque têm um elemento de concessionalidade inferior a 25 por cento <sup>14</sup>

De acordo com Riddell, há também a utilização da nomenclatura Ajuda Oficial (*Official aid*), que seria aquela que segue o critério de elegibilidade da AOD, mas que é direcionada para países em nível de desenvolvimento mais avançado do que as categorias supramencionadas, ou seja, que teriam a renda per capita anual acima do \$12.745,00 (RIDDELL, 2007, p.19).

A proposta era que a definição comum pudesse trazer mais transparência para o processo; maior possibilidade de compreender os efeitos desses fluxos e o que ainda precisava ser feito; e maior oportunidade para rever as políticas e de estabelecer metas quantitativas e qualitativas para o aperfeiçoamento da ajuda. (HYNES; SCOTT, 2013, p. 02)

Por fim, vale salientar que o conceito de AOD não é algo estático. Ao longo dos anos já sofreu algumas alterações, principalmente com relação aos fluxos elegíveis. Ainda assim, permanece como um formato criticado e que desperta muitas controvérsias a respeito dos fluxos que devem ser considerados, ou qual que deve ser a taxa de concessionalidade, por exemplo. De qualquer forma, Hynes e Scott consideram válidas as críticas ao conceito, pois acreditam que elas não representam uma dissolução do conceito, mas sim apenas adaptações em uma realidade cambiante (HYNES; SCOTT, 2013, p.2).

#### **1.4 A Ajuda para o Desenvolvimento entre as décadas de 1950-90**

O objetivo de desenvolvimento econômico e a estratégia utilizada para atingi-lo perpassam e requerem fundamentação em uma compreensão teórica sobre o processo de desenvolvimento (TARP, 2000, p.2; THORBECKE, 2000). Essa dinâmica variou ao longo das últimas décadas, de acordo com a conjuntura, com estudos elaborados, e com o interesse de alguns atores. Contudo, o que permaneceu inalterado foi a centralidade política da ajuda como instrumento utilizado pelos países desenvolvidos para a estratégia de desenvolvimento estabelecida. Assim, desde a década de 50, a ajuda mantém-se como um dos principais mecanismos utilizados pelos países para promover

---

<sup>14</sup>Glossary of Statistical Terms. Other Official Flows. Disponível em< <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1954>> Acesso em 05 de setembro de 2016.

o desenvolvimento dos países periféricos. O que se está em discussão são os efeitos da ajuda e os interesses por detrás desse tipo de instrumento.

Thorbecke (2000) apresenta uma caracterização histórica desse processo interessante. Segundo o autor, nos anos 50, o objetivo de desenvolvimento predominante era o crescimento econômico concretizado pelo aumento do Produto Nacional Bruto (PNB) (THORBECKE, 2000, p.14). Acreditava-se que os países do Terceiro Mundo precisavam de crescimento econômico e que todos os demais propósitos esperados seriam complementares ou mesmo alcançados como consequência disso (THORBECKE, 2000, p.14). O papel da ajuda dentro dessa perspectiva era de disponibilizar o capital indispensável para alcançar o nível de poupança que os impulsionaria para um caminho autossustentado de crescimento, ou seja, a ajuda seria “uma fonte de capital para disparar o gatilho do crescimento econômico através de maiores investimentos” (THORBECKE, 2000, p.16, tradução livre).

Nos anos 60 o objetivo de desenvolvimento ainda era primordialmente o crescimento do PNB, contudo, já foram consideradas as questões do emprego e do equilíbrio na balança de pagamento (THORBECKE, 2000, p.19). Para essa finalidade, a ajuda externa também atuou no preenchimento da lacuna financeira na poupança e no provimento de divisas para sanar os déficits na balança de pagamentos, o que iria possibilitar o aumento no nível de investimento (THORBECKE, 2000, p.20).

A ajuda na década de 60 ganhou atenção especial da comunidade internacional, manifestada em alguns fatos relevantes. A ONU proclamou os anos 60 como a primeira década do desenvolvimento.<sup>15</sup> De acordo com Roger Riddell (2007) foi a partir daí que iniciou o que ele chama de *aid targetry*, ou seja, o estabelecimento de metas para o nível de ajuda que deveria ser alcançado.<sup>16</sup> Em 1969, Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial, organizou a Primeira Comissão sobre Desenvolvimento Internacional, a chamada Comissão Pearson. A ideia era analisar os primeiros 20 anos

---

<sup>15</sup> Informação obtida no site das Nações Unidas, na seção sobre Décadas internacionais. Disponível em <http://www.un.org/en/sections/observances/international-decades/> Acesso em 07 de setembro de 2016.

<sup>16</sup> Foi sugerida pela *World Council of Churches* uma meta de 1% de todos os recursos oficiais e privados dos países do DAC para a ajuda. Tal proposta tinha o problema de que não era possível prever fluxos de capitais privados. Com isso, Jan Tinbergen – diretor do Comitê das Nações Unidas para Planejamento para Desenvolvimento em 1964 – propôs uma meta de fluxos oficiais de 0,75% do PNB até 1972, a partir do seu cálculo de quanto era necessário de entrada de capital nos países em desenvolvimento para que eles atingissem altas taxas de crescimento. No encontro da UNCTAD em 1968, alguns países desenvolvidos aceitaram a meta, mas sem a data limite de 1972. (OECD - DAC Journal 2002. History of the 0,7% ODA Target. Disponível em < <https://www.oecd.org/dac/stats/45539274.pdf> > Acesso em 07 de setembro de 2016)

de ajuda para o desenvolvimento (RIDDELL, 2007, p.29, tradução livre). Os resultados foram registrados no relatório *Partners in Development*, em que se estabeleceu a meta de 0,7% do PNB até 1975 (RIDDELL, 2007, p.30). E foi já na década de 70, a Segunda Década para Desenvolvimento das Nações Unidas, que se oficializou, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, a meta estabelecida na Comissão (RIDDELL, 2007, p.32).

Nos anos 70, houve o entendimento de que uma estratégia focada apenas no crescimento do PNB não iria resolver todos os problemas (THORBECKE, 2000, p.20). Assim, o objetivo mais importante passou a ser a redução da pobreza absoluta, que deveria ser atingida através do emprego produtivo nos setores tradicionais (THORBECKE, 2000, p.21).

Portanto, a ajuda foi utilizada para favorecer diretamente a população, por meio de projetos para garantir as necessidades básicas, como educação, saúde e água potável (RIDDELL, 2007, p.32), além de buscar “aumentar o padrão de vida dos pobres através de crescentes oportunidades de emprego” (THORBECKE, 2000, p.2, tradução livre). O instrumento também teve papel importante em projetos de assistência técnica; projetos de desenvolvimento rural e agrícola, como a revolução verde de melhoria na tecnologia para a agricultura (THORBECKE, 2000, p.24, tradução livre).

Já o início dos anos 80 foi marcado por forte crise econômica, caracterizada por alta inflação e recessão (RIDDELL, 2007, p.24), o que impeliu que o objetivo primordial de desenvolvimento da década fosse pautado pela busca por equilíbrio externo na balança de pagamentos e equilíbrio interno orçamentário (THORBECKE, 2000, p.24). Assim, durante a chamada “década perdida”, a estratégia de desenvolvimento se traduziu na implementação da cartilha neoliberal, que pregava a estabilização e políticas de ajuste estrutural, onde se inclui a redução do setor público, corte de regulação do setor privado, orientação para o exterior e confiança nos mercados (THORBECKE, 2000, p.25-7; RIDDELL, 2007, p. 34).

Nesse contexto, mesmo sendo criticada como uma excessiva participação do Estado, a Ajuda permaneceu exercendo um papel central para a estratégia de desenvolvimento. Primeiro, como um meio de salvar o sistema financeiro internacional instável através do auxílio aos países para pagamento de parte do serviço da dívida pública e privada e assim manter os credores. Além disso, foi utilizada para lograr a execução de políticas neoliberais de ajuste, que se tornaram condição para a concessão de ajuda (THORBECKE, 2000, p.28).

No início dos anos 90, o processo de desenvolvimento ainda era bastante marcado pela estabilização e ajuste. Contudo, o cenário pós- Guerra Fria trouxe uma piora nas condições socioeconômicas de muitos países, o que impulsionou a volta da redução da pobreza – incluindo melhora na saúde, nutrição, educação e acesso a bens públicos – para o centro dos objetivos de desenvolvimento (THORBECKE, 2000, p.29 tradução livre; TARP, 2000, p.6). Mais uma vez a ajuda assumia o papel de prover os recursos necessários para redução dos níveis de pobreza e melhora na qualidade de vida. O foco foi para investimentos em infraestrutura social e serviços que iriam beneficiar as pessoas mais pobres (THORBECKE, 2000, p.33).

Ao longo de todas essas décadas, a ajuda já foi utilizada para as mais diversas funções, de acordo com a estratégia de desenvolvimento estabelecida. Mas observa-se que independentemente da sua atribuição estipulada, a ajuda manteve sua centralidade como um dos principais instrumentos – por vezes único instrumento e, até mesmo, de forma incoerente com outras ações internacionais – das estratégias de desenvolvimento estabelecidas pelos países desenvolvidos para os países periféricos. É possível notar, com os dados da Tabela 1, que ao longo das décadas houve o crescimento dos fluxos de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, o que confirma sua importância contínua.

Tabela 1 - Total de Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento (em milhões de dólares americanos)  
17

	1965	1975	1985	1995	2005	2015
Fluxo Bilateral (Países do DAC)	6.489,42	13.286,18	28.774,26	58.895,7	108.296,42	131.586,22
Fluxo Multilateral		721,7	1509,9	5397,73	9.389,96	13.848,01

<sup>17</sup> Fonte: Dados obtidos no OECD.stat. Tabela de autoria própria Disponível em <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1#>> Acesso em 09 de outubro de 2016.

### 1.5 A Ajuda no novo milênio: ODM e ODS

No fim dos anos 90, em preparação para o novo milênio, a OCDE lançou o documento *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the contribution of development cooperation*, e já nos anos 2000, junto com a ONU, FMI e Banco Mundial, foi lançado o *A better world for all: progress towards the international development goal*. Ambos contribuíram para o que viria a ser a novo foco da comunidade internacional no que tange a busca por desenvolvimento: a Declaração do Milênio (CALIARI, 2013).

A colaboração mais concreta, contudo, foi o documento apresentado pelo então Secretário Geral Kofi Annan: *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* (CALIARI, 2013). Ele tratou da preocupação das Nações Unidas com os seres humanos, e expôs “uma visão dos grandes desafios enfrentados pela sociedade global, determinou os diagnósticos das causas e designou as recomendações sobre como os desafios podem ser e enfrentados por meio de cooperação global” (SACHS, 2005, p.211, tradução livre). O texto serviu de base para a Declaração do Milênio, adotada pelos líderes mundiais reunidos em setembro de 2000 na sede das Nações Unidas em Nova Iorque. Esse documento estabeleceu objetivos a serem atingidos dentro de um tempo limite. Esses foram extraídos do documento para formarem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (SACHS, 2005, p.211).

Os sete primeiros ODMs expressam a noção de multidimensionalidade da pobreza, que não reside apenas na questão da renda, mas também na “vulnerabilidade a doença, exclusão da educação, fome crônica e subnutrição, falta de acesso a comodidades básicas como água limpa e saneamento, degradação ambiental como desmatamento e erosão da terra que ameaça a vida e os meios de vida” (SACHS, 2005, p.213). Já o ODM 8, de parcerias globais para o desenvolvimento, versa sobre os meios de implementação dos demais objetivos: a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento; Comércio e acesso a mercado; sustentabilidade de dívidas, e seu possível perdão ou redução.<sup>18</sup>

Caliari (2013, p.6) aponta que o ODM 8 foi necessário inclusive para que o documento tivesse maior apoio dos países em desenvolvimento, pois implicaria o compromisso dos países desenvolvidos. Ademais, ao estabelecer a AOD como um importante meio para atingir os objetivos acordados, a Declaração do Milênio deu um

---

<sup>18</sup> We Can End Poverty. Goals 8: Develop a Global Partnership for development. Disponível em <<http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>> Acesso em 09 de setembro de 2016.

novo impulso ao futuro da Ajuda (RIDDELL, 2007, p.41). Caliarí ratifica essa afirmação ao dizer que o ODM 8 contribuiu – ainda que pouco – para a construção de um consenso com relação a prioridade de AOD. Ele aponta ainda que as contribuições do ODM 8 para os demais meios de implementação – alívios de dívidas e acesso a mercado – são menos evidentes (CALIARI, 2013).

Contudo, as metas e indicadores do ODM 8 são vagos e com bem menos determinações que os demais. Carece de um estabelecimento quantitativo de metas com relação à ajuda, mesmo essas já tendo sido acordadas em diversas outras conferências, como o Consenso de Monterrey. Fukuda-Parr e Hulme atribuem essa ausência ao possível receio de que iria causar controvérsias políticas se fossem colocados números nesses indicadores dificultando, assim, a aprovação e o comprometimento dos líderes mundiais para com o documento (Fukuda- Parr and Hulme 2011, p.28 apud CALIARI, 2013, p.7).

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento também contou, no início do novo milênio, com o impulso das conferências sobre Financiamento para Desenvolvimento. A primeira ocorreu em Março de 2002, em Monterrey no México, onde foi estabelecido o Consenso de Monterrey. Nesse documento a AOD insere-se como uma das principais formas de financiar o desenvolvimento

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) tem um papel essencial como fonte complementar de financiamento para o desenvolvimento, especialmente nos países que tem pouca capacidade de atrair investimento privado direito. AOD pode ajudar o país a atingir níveis adequados de recursos domésticos dentro de um período apropriado de tempo, enquanto capital humano, produtivo e capacidade de exportação são aumentadas. AOD pode ser crítica para melhorar o ambiente para a atividade do setor privado e pode assim abrir o caminho para crescimento robusto. AOD é um instrumento crucial para apoiar educação, saúde, desenvolvimento de infraestrutura pública, agricultura, desenvolvimento rural, e segurança alimentar. Para muitos países na África, os países menos desenvolvidos, pequenas ilhas em desenvolvimento, e países *landlocked* em desenvolvimento, AOD é ainda a maior fonte de financiamento externo e é crítica para atingir os objetivos e metas da Declaração do Milênio

<sup>19</sup>

O documento acordado em Monterrey também ratificou a necessidade de esforços concretos para atingir a meta de 0.7% do PNB de países desenvolvidos em AOD para países em desenvolvimento e entre 0.15 e 0.20% do PNB em AOD para os países menos desenvolvidos <sup>20</sup>. A segunda Conferência ocorreu em Doha no Catar, em 2008, e o documento resultante – Declaração de Doha sobre Financiamento para

---

<sup>19</sup>Monterrey Consensus on Financing for Development. Tradução livre Acesso em <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> Disponível em 08 de setembro de 2016.

<sup>20</sup> Idem

Desenvolvimento – reafirma o estabelecido em Monterrey e destaca os desafios que ficaram evidentes desde a última conferência, como crises financeiras, mudanças climáticas, volatilidade dos preços das commodities e reconstrução em contextos pós-conflitos<sup>21</sup>.

Na mesma época em que se iniciaram as conferências sobre financiamento, também houve o estabelecimento de estudos que iriam atribuir grande foco a eficácia da ajuda na sua aplicação como instrumento para desenvolvimento (KEELEY, 2012, p.75). Foram realizados quatro Fóruns de Alto Nível sobre essa temática, que reuniram doadores, receptores, agências de ajuda e instituições multilaterais voltadas para o desenvolvimento. Os documentos resultantes desses encontros foram a Declaração de Roma sobre Harmonização (2003), Declaração de Paris (2005), Agenda de Ação de Accra (2008) e o Documento da Parceria de Busan para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (2011).

A principal contribuição dos Fóruns foi o estabelecimento de cinco princípios cuja realização poderia contribuir para melhorar a eficácia da ajuda como instrumento para alcançar o desenvolvimento. Primeiro, o princípio de *ownership*, que propõe que os países parceiros – ou receptores – devem exercer liderança sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento e coordenar as ações. Segundo, o alinhamento, cuja proposta é que os doadores baseiem a ajuda nas estratégias e instituições dos países parceiros e a mantenha *untied* e previsível. Terceiro, harmonização, de acordo com o qual a ação dos doadores deve ser mais harmonizada e transparente, visando inclusive à busca por complementaridade e divisão do trabalho de modo a evitar duplicidades. Quarto, o princípio da gestão voltada para resultados, ou seja, a administração dos recursos e a tomada de decisão devem ser focadas nos resultados a serem alcançados. O quinto e último princípio é de *accountability* mútua, em que tanto os doadores quanto os parceiros devem ser *accountable*.<sup>22</sup>

No ano de 2012 os líderes mundiais se reuniram no Rio de Janeiro, vinte anos após a Eco 92, para a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, em que se tratou do desafio de harmonizar crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental (SACHS, 2015, p.482). O documento gerado dessa

---

<sup>21</sup> Doha Declaration on Financing for development. Disponível em<[http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha\\_Declaration\\_FFD.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf)> Acesso em 08 de setembro de 2016.

<sup>22</sup> The Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005. Disponível em<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>> Acesso em 08 de setembro de 2016.



discussão foi o *The Future We Want*, por meio do qual “eles se comprometeram em revigorar a parceria global para desenvolvimento sustentável”. Além disso, reconheceram que o desafio fundamental ligado a isso seria o do combate à extrema pobreza, como já tratado nos ODM (SACHS, 2015, p.482).

Os líderes reunidos acreditaram que os ODM foram bem sucedidos em aumentar os esforços para acabar com a extrema pobreza, ainda que não desprovidos de críticas, e por isso, decidiram que precisavam de algo mais substancial para buscar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões (SACHS, 2015, p.484). Assim, concordaram em realizar a transição dos ODM para os ODS, ou Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A ideia dessa nova agenda pós-2015 era envolver um maior número de atores, incluindo não só “governos, mas empresários, cientistas, líderes da sociedade civil, ONGs e estudantes” (SACHS, 2015, p.484, tradução livre).

Além disso, os ODS têm o diferencial de lidar com questões universalmente aplicáveis, pois implicam objetivos que todos os países – desenvolvidos ou em desenvolvimento – terão que atingir: viver de forma sustentável, promover inclusão social, igualdade de gênero e sistemas de energia que são de baixa consumo de carbono (SACHS, 2015, p.484-485)

Os ODS foram estabelecidos na reunião de setembro de 2015 na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, e já no dia 01 de Janeiro de 2016 entraram em vigor com a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Da mesma forma do ODM 8, que versava sobre meios de implementação, o ODS 17 trata das parcerias globais para que os outros 16 objetivos sejam atingidos. As metas específicas do ODS 17 foram divididas em quatro áreas: Finanças, Tecnologia, *Capacity Building*, Comércio e Questões Sistêmicas. No caso da primeira área, trata-se do fortalecimento de capacidade nacional para mobilizar recursos domésticos, como impostos; da assistência para obter sustentabilidade da dívida; e da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento.

Diferentemente do ODM 8, o ODS 17 traz na sua meta pontos quantitativos, isto é, os valores acordados no Consenso de Monterrey:

Países desenvolvidos devem implementar plenamente os seus compromissos com a Ajuda Oficial para Desenvolvimento, incluindo o comprometimento [...] para atingir a meta de 0,7% de AOD/PNB para países em desenvolvimento e de 0,15 para 0,20 % de AOD/PNB para os países menos desenvolvidos<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Sustainable Development Goals. 17 goals to transform our world. Goal 17: Revitalize the global partnership for sustainable development. Tradução livre Disponível em<<http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>> Acesso em 09 de setembro de 2016.



De acordo com Olsen et al, os ODS tem uma ênfase maior nos meios de implementação do que os ODM (OLSEN et al, 2014, p.1), algo que fica claro ao analisar o maior detalhamento das metas. Contudo, uma problemática que permanece é o fato de tratar meios de implementação como um objetivo igual como os outros, que são fins e não meios. Há o risco de que passe a tratar o meio como um fim nele mesmo, ou seja, não analisar a sua efetividade a partir da sua relação como um instrumento para atingir os resultados dos demais objetivos (CALIARI, 2013, p.20).

No contexto da agenda pós-2015 também ocorreu a Terceira Conferência sobre Financiamento para Desenvolvimento, em Addis Ababa na Etiópia em Julho de 2015, resultando na Agenda de Ação de Addis Ababa. Ela reafirmou os compromissos de Monterrey e Doha, mas demonstrou uma atenção maior com a busca por desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – crescimento econômico inclusivo, proteção do meio ambiente e a promoção da inclusão social.<sup>24</sup>.

Considerando todo o exposto nesse capítulo, observa-se o quanto a ajuda tem sido considerada elemento fundamental nas estratégias de desenvolvimento, amparada em uma percepção que considera esse instrumento efetivo no estímulo ao desenvolvimento dos países periféricos. Entretanto, ao longo do mesmo período foram se avolumando críticas ao papel estratégico da ajuda, assim como aos seus efeitos reais. Estudos empíricos específicos tem buscado analisar os resultados produzidos pela ajuda em países receptores, da mesma forma que debates teóricos emergiram, a partir de concepções distintas daquelas que dão à ajuda esse papel de destaque na política internacional.

---

<sup>24</sup> Addis Ababa Action Agenda. 2015. Disponível em< [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)> Acesso em 09 de setembro de 2016.

## **CAPÍTULO 2: A PERSPECTIVA PRÓ AJUDA: JEFFREY SACHS E A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO**

Maybe it's having had the good experience of hearing, as I have many, many times, 'impossible, impossible, impossible, impossible, impossible – obvious'. If you've gone through that over a period of twenty-five years, it helps you to filter out a lot of what you're told. Everything seems impossible until it becomes inevitable (SACHS apud MUNK, 2013, p.7)

Neste capítulo será apresentada a perspectiva pró-ajuda a partir da análise da obra de Jeffrey D Sachs. O economista estadunidense é autor de referência para a formulação da agenda internacional de ajuda pela ONU e pela OCDE. Sachs foi conselheiro do Secretário Geral das Nações Unidas para os ODM e ODS e é um reconhecido defensor da ajuda como meio de implementação desses grandes planos de desenvolvimento da ONU.

### **2.1: O economista do 'choque' para a sua nova missão: acabar com a extrema pobreza na nossa geração.**

Jeffrey David Sachs formou-se em economia pela Universidade de Harvard no ano de 1976, e logo foi eleito *Harvard Junior Fellow*. Já em 1983 concluiu seu Ph.D em macroeconomia internacional e assumiu oficialmente o posto de professor da instituição (MUNK, 2013). Não demorou até que Sachs iniciasse os seus trabalhos fora da academia. Em 1985 foi convidado a ir a Bolívia, atuar como conselheiro do presidente Victor Paz para encontrar uma solução para a grave crise econômica. Sachs então traçou um plano de austeridade bastante radical com forte disciplina fiscal e monetária focando em combater a hiperinflação (MUNK, 2013, p.11-12). Já em 1989 foi a Polônia, buscando oferecer a mesma consultoria para 'salvar' a economia polonesa, e junto com David Lipton delineou o "Plano Sachs de estabilização" (MUNK, 2013, p.12).

Ele realizou uma verdadeira terapia de choque nesses países, o que lhe deu a fama de herói das economias em crise na década de 80 e a alcunha de *Doutor Choque* (MUNK, 2013, p.15). Foi então que Sachs tornou-se uma celebridade internacional com diversas referências na mídia. Vale salientar, contudo, que ele já era uma figura controversa, recebendo diversas críticas com relação aos seus planos e às suas ações consideradas por alguns como 'exibicionismo' (MUNK, 2013, p.15).

No começo dos 90 foi chamado por Boris Yeltsin para realizar sua assessoria na Rússia. Ele trabalhou no período com diversos outros economistas e pensava dentro da mesma cartilha aplicada na Polônia e na Bolívia, isto é, que o país deveria seguir o pilar de privatização, liberalização e estabilização. Contudo, a economia russa não apresentou os resultados esperados com a reforma e seguiu em forte crise (MUNK, 2013, p.17). De acordo com Nina Munk, Sachs reconhece que o plano foi um fracasso, mas ele acredita que não deve ser o culpado por isso, pois não tinha poder de decisão e não teve suas ideias aplicadas (MUNK, 2013, p.18).

Foi apenas no de 1995, que Jeffrey Sachs fez sua primeira viagem para a África Subsaariana, quando foi convidado a visitar a Zâmbia. Para um economista que havia nascido e crescido nos EUA, estudado em Harvard, se especializado em questões macroeconômicas e trabalhado em planos de estabilização, a experiência provocou grande mudança na sua produção acadêmica. Foi como se ele tivesse finalmente acordado para uma realidade que, apesar de estar ali há muito tempo, era brutalmente ignorada: *“what the hell is going on here? I hadn’t realized that we were leaving so many millions of people die every year. I had no idea”* (SACHS apud MUNK, 2013, p.18).

Ao ‘conhecer’ aquela realidade, ele passou a acreditar e afirmar que a cartilha neoliberal de livre comércio, abertura de mercados, desregulamentação, privatização e disciplina fiscal podem não ser o suficiente para resolver os problemas de algumas partes do mundo (MUNK, 2013, p.19). Ele expôs, em 2000, que essas reformas funcionavam se o seu país é a Polônia, mas “não é a resposta se o seu país é a Tanzânia, onde a população sofre de malária holoendêmica, esquistossomose e tudo mais que se pode imaginar” (SACHS, apud MUNK, 2013, p.19, tradução livre).

Toda essa situação provocou o ímpeto de Sachs de ‘salvar’ aquele povo, como ele acreditava que estava fazendo com os planos de estabilização. Assim, passou a estudar sobre saúde global e desenvolvimento (MUNK, 2013, p.29) e deu início a sua ‘missão’ de acabar com a extrema pobreza. Já no final dos anos 90, ele coordenou a Comissão de Macroeconomia e Saúde, que resultou no importante documento publicado em 2001 pela Organização Mundial de Saúde: *Macroeconomics and Health: investing in health for economic development* (MUNK, 2013, p.30).

Já nos últimos meses de trabalho na Comissão, Sachs se reunia com o então Secretário Geral da ONU Kofi Annan, e em um desses encontros, no fim do ano 2001, questionou o que poderia fazer para ajudar na complexa tarefa de levar o mundo a

atingir seus anseios do novo milênio. Então, Sachs assumiu o papel de assessor especial para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, para aconselhar a todo o sistema ONU quais ações deveriam ser tomadas para atingir esses objetivos (SACHS, 2005, p.222). Foi então que deu origem do *UN Millennium Project*, focado em traçar um plano para alcançar os ODM.

Na mesma época Jeffrey Sachs recebeu outra proposta que iria harmonizar bastante com seu novo foco de trabalho: George Rupp, então presidente da Universidade de Columbia de Nova Iorque, o convidou para assumir a direção do *Columbia's Earth Institute*. O instituto é uma iniciativa da universidade para conectar diversos departamentos científicos em prol de estudos e ações conjuntas sobre os desafios do clima, gerenciamento ambiental, conservação, saúde pública e desenvolvimento econômico (SACHS, 2005, p.223). Ambos os seus novos trabalhos se articularam bastante, de modo que muito do que foi aplicado no *UN Millennium Project* adveio de pesquisas do *Earth Institute*.

Sachs buscou difundir a ideia de que nossa geração pode acabar com a extrema pobreza, e que para isso, será necessário um esforço conjunto. Em conversa com Gerry Lenfest, Sachs o convenceu a apostar em sua empreitada, o que resultou na doação de \$5 milhões por parte da Fundação Lenfest. O valor foi utilizado por Sachs para aplicar suas ideias em poucas vilas da África Subsaariana, por meio do chamado *Millenium Villages Project*, e consistia na alocação de 120 dólares por pessoa por ano, durante 5 anos, para implementar os seus planos (MUNK, 2013, p.37).

A primeira Vila do Milênio foi lançada em 2005, em Sauri no Quênia. O economista estava convencido de que conseguiria vencer a extrema pobreza naquela vila e que assim poderia replicar esse modelo em diversos locais. Os resultados iniciais começaram a aparecer e encorajaram doadores, o que permitiu iniciar o projeto em outras localidades (MUNK, 2013, p.38,39).

Foi também nesse período que Jeffrey D. Sachs lançou seu livro: *The End Of Poverty: Economic Possibilities for Our time* (2005), onde ele expõe seu argumento sobre o que precisa ser feito para acabar com a extrema pobreza. Em um contexto mais recente, na formação da agenda pós-2015, o economista também segue com intensa participação. Após a Rio+20, Sachs foi encarregado por Ban Ki Moon, Secretário Geral das Nações Unidas, para criar a *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), uma rede global para solução de problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável e para propor o que viriam a ser os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) (SACHS, 2015, p.485). Já com esse novo foco e nova experiência, Sachs lançou seu livro *The Age of Sustainable Development* (2015), em que trabalha as mais diversas faces do desenvolvimento sustentável: prosperidade econômica, inclusão e coesão social, sustentabilidade ambiental, boa governança (SACHS, 2015, p.4).

Devido a toda essa trajetória, Jeffrey Sachs é um nome importante no âmbito do debate sobre desenvolvimento econômico e mais especificamente sobre o papel da Ajuda como instrumento para o desenvolvimento. Sua perspectiva fundamenta o uso da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento como meio de implementação para os planos da ONU.

## **2.2 Sobre Armadilha da Pobreza, o fim da extrema pobreza e a Escada do Desenvolvimento**

A missão central de Jeffrey D. Sachs em suas pesquisas, projetos e ações é acabar com a extrema pobreza ainda na nossa geração. Nos dados expostos em seu livro *The End Of Poverty*, de 2005, Sachs aponta que 8 milhões de pessoas morrem todo o ano no mundo simplesmente porque são muito pobres e não conseguem garantir as condições mínimas de vida, e aproximadamente 1 bilhão de pessoas estão nessa condição de extrema pobreza, lutando por sua sobrevivência dia após dia (SACHS, 2005, p.1). O economista caracteriza a extrema pobreza da seguinte forma:

Significa que não conseguem atingir as suas necessidades básicas para a sobrevivência. Eles são cronicamente famintos, incapazes de ter acesso a assistência médica, tem carência de água potável e saneamento, e não podem pagar educação para algum ou todos os seus filhos, e talvez não possuem um abrigo [...] e nem artigos básicos de vestimenta como sapatos ( SACHS, 2005, p.20, tradução livre)

Em termos numéricos, a extrema pobreza corresponde à sobrevivência abaixo da linha da pobreza de \$1,25 dólares por dia, medida a preços internacionais do ano de 2005, de acordo com estudos do Banco Mundial<sup>25</sup> (SACHS, 2015, p.139). Essa população localiza-se apenas em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, e concentra-se principalmente nas regiões do leste e sul da Ásia e a África Subsaariana

---

<sup>25</sup> Em 2015 o Banco Mundial fez uma atualização nesses valores e passou a utilizar a linha da pobreza como \$1,90 a preços de 2011 para se adaptar de acordo com a análise feita sobre os custos de vida. Contudo, esse novo valor continua mantendo o mesmo poder aquisitivo da linha de \$1,25 a preços de 2005. Fonte: World Bank. Disponível em< <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>> Acesso em 10 de outubro de 2016.

(SACHS, 2005, p.21). No caso do continente africano, considera-se que “quase metade da população vive em extrema pobreza” (SACHS, 2005, p.21, tradução livre).

Sachs utiliza uma representação metafórica do progresso e desenvolvimento econômico como uma escada, em que cada subida em um degrau representa melhoria no bem-estar econômico (SACHS, 2005, p.18). A grande problemática é que existe essa supramencionada parcela da população – aproximadamente 1 bilhão de pessoas – que ainda está fora dessa escada (SACHS, 2005, p.18).

Sachs considera que a etapa mais difícil do desenvolvimento econômico é a de efetivamente acessar a escada. Quando isso acontece, criam-se as condições básicas necessárias para que o país siga no dinamismo da subida autossustentada. Portanto, ao clamar pelo comprometimento de todos para enfrentar o desafio de acabar com a extrema pobreza, Sachs refere-se a garantir condições dignas de vida para essas populações, impulsioná-las para a escada do desenvolvimento e possibilitar que os requisitos sejam criados para que prossigam sozinhas para os próximos degraus (SACHS, 2005, p.24).

Ainda, argumenta que até o início do século XIX todas as nações do mundo encontravam-se relativamente no mesmo estado de pobreza. A humanidade nunca tinha assistido a um processo de crescimento sustentado que de fato alterasse a sociedade nos mais diversos âmbitos e trouxesse crescimento considerável da renda. A primeira vez que isso aconteceu foi na Grã Bretanha, nas primeiras décadas do século XIX , quando os ingleses compreenderam que poderiam alterar a natureza em prol do seu progresso e, assim, lograram inovação e tecnologia para impulsionar grandes mudanças. Esse fato somado a diversas outras questões sociais, geográficas, políticas, econômicas, configuraram um contexto favorável para a Revolução Industrial, que representou o primeiro grande arranco para o crescimento econômico moderno (SACHS, 2005).

Esse fenômeno se espalhou por diversos outros países do mundo, que subiram na ‘escada’ e foram escalando cada degrau, em momentos diferentes, até a condição de países desenvolvidos. O progresso se autoimpulsiona por meio da inovação e tecnologia, que traz novo dinamismo ao processo. Esse provoca mudanças em toda a sociedade, que envolvem questões econômicas, bem como mobilidade social, transformações no papel da mulher na sociedade, urbanização, mudanças nas estruturas familiares e na divisão do trabalho (SACHS, 2005).

Assim, de acordo com Sachs, até o início do século XIX todos os países encontravam-se no mesmo ponto de partida, isto é, nas mesmas condições de pobreza.

Desde então todos eles lograram crescimento, contudo, com taxas muito distintas, o que gerou tamanha desigualdade, que observamos hoje entre os países. Portanto, para Sachs é fundamental compreender o porquê de diferentes regiões do mundo apresentarem taxas de crescimento tão diferentes no período de crescimento econômico moderno (SACHS, 2005, p.30).

Nesse quesito, Sachs apresenta uma compreensão um tanto quanto superficial de vários fatores determinantes na história para essa diferença nas taxas de crescimento. A afirmação de que todos estavam no mesmo ponto de partida é bastante questionável. A posição que os países europeus ocupavam era totalmente distinta dos países africanos ou americanos, que eram colônias dessas metrópoles.

Com relação à colonização, Sachs afirma que de fato o “*gap* de riqueza também significava um *gap* de poder, e poder poderia ser usado para exploração” (SACHS, 2005, p.41, tradução livre). Contudo, Sachs questiona como errônea a concepção de que “ricos ficaram ricos porque os pobres ficaram mais pobres”. Para ele, “essa interpretação só estaria correta se o produto mundial bruto tivesse permanecido grosseiramente constante, e uma quantidade maior tivesse sido direcionada para as regiões mais poderosas e uma parcela menor para as regiões mais pobres” (SACHS, 2005, p.31, tradução livre).

Como não foi isso que ocorreu, e todas as regiões tiveram crescimento econômico, ele considera que a colonização não impediu o crescimento dos países pobres e não foi por conta dela que os países hoje desenvolvidos tornaram-se ricos (SACHS, 2005, p.31). Com essa interpretação, Sachs pouco considera tais fatores históricos tão relevantes e despreza os efeitos perversos gerados por séculos de exploração.

Portanto, para Sachs, a principal força por trás de crescimento de longo prazo na renda desses países não foi a exploração dos países pobres, mas sim tecnologia, especificamente no uso da ciência moderna para a organização da produção (SACHS, 2005, p.41). O economista acredita que essa é uma boa notícia para os países em desenvolvimento, visto que a tecnologia e as ideias por trás delas podem ser utilizadas por todos sem diminuir a capacidade de outros também fazerem uso, o que mostra que desenvolvimento econômico não é um jogo de soma zero (SACHS, 2005, p.31).

Entretanto, para que o crescimento econômico possa de fato ocorrer é preciso que haja: poupança e investimento, relações comerciais, avanços tecnológicos e novos recursos. Todos esses fatores ajudam a melhorar a produção e elevar a renda, o que

expande a poupança e o investimento (SACHS, 2005, p.52, 53). Sachs expõe que as regiões extremamente pobres não conseguem se utilizar desses mecanismos, e, portanto, acabam sofrendo com a queda do investimento e do crescimento, causadas pela falta de comércio, reversão ou atraso tecnológico, declínio nos recursos naturais, choques adversos à produtividade e redução da produção, renda e poupança (SACHS, 2005, P.54-55).

De acordo com Sachs, a explicação para isso se encontra em problemas mais complexos, divididos pelo economista em oito categorias, que podem ser identificados nos países pobres. Em primeiro lugar, a armadilha da pobreza, isto é, a própria pobreza como causa da pobreza, ou da estagnação econômica (SACHS, 2005, p.56). As populações extremamente pobres carecem de capital e não há margem na sua renda que exceda o necessário para o consumo, o que os impede de poupar para investir em mais capital (SACHS, 2005, p.56). Portanto, a essência da armadilha da pobreza é que “os extremamente pobres são demasiados pobres para poupar para o futuro e assim acumular o capital por pessoa que poderia retirá-los na atual situação de miséria” (SACHS, 2005, p.56-57, tradução livre).

Ainda sobre a questão da armadilha da pobreza, Sachs também se debruçou no estudo das doenças, em especial a Malária (SACHS, 2005, p.196), concluindo que as regiões mais pobres são as que sofrem com casos da doença e que ela é também um tipo de armadilha: a pobreza causa um aumento da incidência de malária, o que contribui para a pobreza (SACHS, 2005, p.197). Isso porque essa população não tem os meios financeiros para combater a malária e a situação se agrava na medida em que a incidência afeta o andamento de projetos, o investimento em capital humano e a transição demográfica (SACHS, 2005, p.197-98).

Em segundo lugar, a geografia física. Sachs atribuiu grande importância para esse fator e argumenta que muitas vezes é a resposta de o porquê algumas regiões pobres estarem presas em uma armadilha da pobreza e outras não (SACHS, 2005, p.57). A questão é que alguns países não são favorecidos pela sua geografia, como o caso de países sem litoral, sem rios navegáveis, em condições áridas, ou mesmo em áreas tropicais, que são ambientes propícios para algumas doenças (SACHS, 2005, p.57-58).

Apesar desse desafio, Sachs se opõe a explicações deterministas que utilizam a geografia para expressar um argumento fatalista de que mais nada pode ser feito. Para ele, a geografia adversa é um problema que pode ser resolvido, através de investimentos direcionados e bom gerenciamento. O problema é que, obviamente, esse desafio



“aumenta o custo da resolução [...] o que faz com que seja, ainda mais provável que o país fique preso na armadilha da pobreza” (SACHS, 2005, p.59).

Em terceiro lugar, a armadilha fiscal. Essa é a situação em que o governo não tem recursos o suficiente para investir na infraestrutura necessária para o crescimento econômico (SACHS, 2005, p.59). Sachs indica que isso ocorre por três motivos: i) a população é muito pobre, o que torna a cobrança de impostos impraticável; ii) o governo pode ser corrupto ou mesmo incapaz de manter um sistema de recolhimento dos impostos; iii) por fim, o governo pode ter seu orçamento comprometido com enormes dívidas (SACHS, 2005, p.59).

Em quarto lugar, falhas na governança. De acordo com Sachs, para que o desenvolvimento econômico ocorra, também é necessário que haja um governo voltado para isso, que esteja disposto a direcionar seus esforços e recursos para o progresso (SACHS, 2005, p.59). Assim, torna-se necessário que o governo invista em infraestrutura, serviços sociais, na criação de um ambiente favorável aos investimentos privados, na manutenção de um sistema judiciário em bom funcionamento e na garantia da paz e segurança e defesa do território nacional (SACHS, 2005, p.59-60).

Em quinto lugar, barreiras culturais. O ambiente cultural e seus valores podem ser obstáculos para o desenvolvimento. Um exemplo claro disso, apresentado por Sachs, são as sociedades que reprimem o papel da mulher, em termos de acesso à educação, direitos políticos ou participação no mercado de trabalho. Isso gera um grande impacto, uma vez que metade da população é impedida de contribuir e participar de todo esse processo (SACHS, 2005, p.60).

Em sexto lugar, geopolítica. Ações voltadas para o desenvolvimento podem ser debilitadas se o país estiver sofrendo sanções ou barreiras comerciais por parte de outras nações por motivos políticos (SACHS, 2005, p.61). “Essas sanções podem ter como objetivo enfraquecer ou derrubar um regime desprezível, mas muitas vezes elas empobrecem mais a população” (SACHS, 2005, p.61, tradução livre).

Em sétimo lugar, a falta de inovação. De acordo com Sachs, na maior parte dos países pobres “o processo de inovação nunca é iniciado” (SACHS, 2005, p. 61). Os inventores não têm incentivos para realizar pesquisas e desenvolver algo novo, pois a chance de recuperar os investimentos é muito pequena devido à falta de direitos de propriedade da invenção ou pela carência de mercado (SACHS, 2005, p.61).

Por fim, a oitava categoria do problema é a armadilha demográfica. Os países mais pobres continuam com altas taxas de fertilidade (SACHS, 2005, p.65), o que se

configura como uma armadilha, na medida em que “alto crescimento populacional leva à pobreza, e pobreza contribui para altas taxas de fertilidade” (SACHS, 2005, p.66, tradução livre). Isto se dá porque as famílias mais pobres optam por ter mais filhos para aumentar as chances de que pelo menos um deles sobreviverá, para ter mais força de trabalho no campo ou mesmo pela falta de acesso a métodos contraceptivos (SACHS, 2005, p.325). Com um número maior de membros na família, há uma redução da renda per capita, os impossibilitando de investir em nutrição, saúde e educação para todos (SACHS, 2005, p.65).

Para propriamente analisar todos esses fatores e traçar um plano de desenvolvimento que seja responsivo as deficiências locais, ele propõe um método denominado de Economia Clínica. Sachs acredita que o trabalho de ‘salvar’ um país se assemelha como o do médico (SACHS, 2005, P.75), entre outras questões, por ambos tratarem de sistemas complexos; pelo tratamento receitado envolver a análise de diversos fatores e requerer monitoramento e avaliação; e por necessitar de padrões éticos para atuação (SACHS, 2005, p.79-80).

Considerando isso e as oito categorias de problemas supralistadas, Sachs desenvolveu um *checklist* para realizar o que ele chama de diagnóstico diferenciado, conforme anexo 1. A proposta de Sachs, portanto, seria que as agências que estão atuando para promover o desenvolvimento econômico em outros países realizassem inicialmente esse *checklist*, para identificar quais os fatores que, naquela localidade, estariam provocando a estagnação econômica e impedindo de subir na escada de desenvolvimento.

Apesar de Sachs ter atuado nos programas de ajuste de alguns países nos anos 80 e 90, ele recrimina o que costumava ser o modo de ação do FMI de aplicar um só diagnóstico, e conseqüentemente uma cartilha padrão de ações, a todos os países (SACHS, 2005, p.74). Ele afirma que essas reformas podem funcionar para alguns, mas em outros casos as necessidades mais imediatas podem ser outras, e isso seria identificado por meio do seu diagnóstico diferencial (SACHS, 2005, p.74).

Por meio do *UN Millennium Project* e, especificamente do projeto *Millennium Villages*, Sachs e sua equipe passaram alguns dias nas vilas quenianas do Sauri, para compreender o porquê da extrema pobreza persistir na localidade. Então, a partir da observação traçar conclusões sobre formas de eliminar pobreza (SACHS, 2005, p.227). Eles trabalharam em conjunto com os habitantes das vilas para realizar o diagnóstico diferencial. Foram identificados os mais diversos problemas da comunidade, que

incluíam altíssimos casos de AIDS e malária, poucas chuvas, postos de saúde fechados, falta de meios de transporte e energia, e privação de relações comerciais (SACHS, 2005, p.230, 231, 232). A partir desse diagnóstico, foram planejadas as cinco grandes intervenções necessárias para resolver o problema naquela localidade: “insumos agrícolas; investimentos em saúde básica; investimentos em educação; investimentos em energia, transporte e serviços de comunicação; e investimentos em água potável e saneamento” (SACHS, 2005, p.233-234, tradução livre).

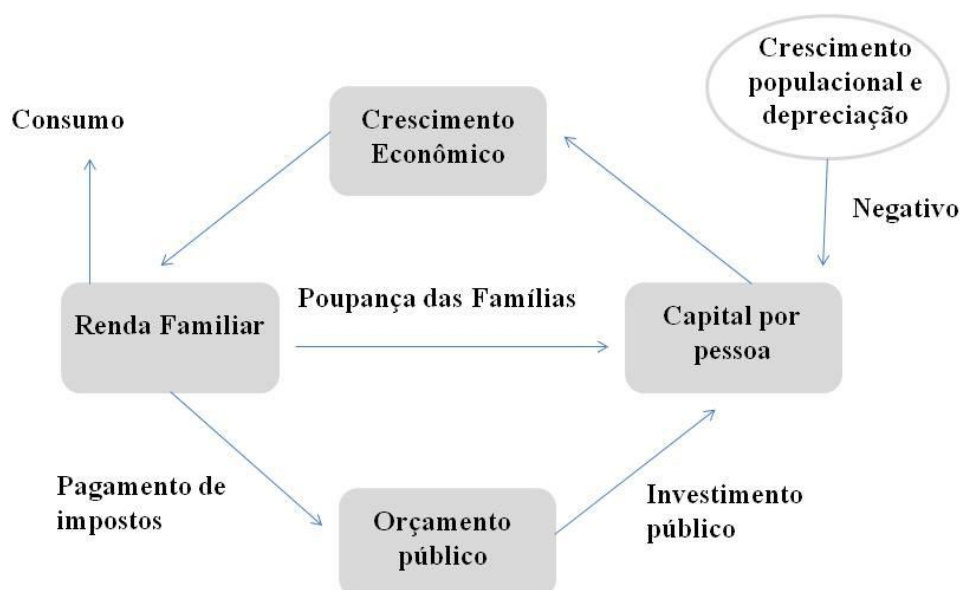
Jeffrey Sachs, afirma que o ponto de início disso tudo deve ser a própria população local, pois eles estão prontos para agir e tem uma visão bastante lúcida sobre como melhorar suas condições (SACHS, 2005, p.242). Apesar disso, de acordo com Jeffrey Sachs, comunidades como essa não conseguem sair da extrema pobreza porque “são muito pobres para resolver os seus problemas sozinhos. E os seus governos também são” (SACHS, 2005, p.242, tradução livre). Isto é, eles não possuem a quantidade de capital necessária para realizar as intervenções identificadas de modo a impulsioná-los para o primeiro degrau da escada do desenvolvimento (SACHS, 2005, p.244). Ao falar da carência de capital, Sachs refere-se a seis tipos:

[1] Capital humano: saúde, nutrição, e habilidades necessárias para cada pessoa ser economicamente produtiva; [2] Capital de negócios: o maquinário, instalações transportes motorizados utilizados na agricultura, indústria e serviços; [3] infraestrutura: estradas, energia, água e saneamento, aeroportos, portos, sistemas de telecomunicação, que são insumos críticos na produtividade dos negócios; [4] capital natural: terra arável, solos saudáveis, biodiversidade, ecossistemas em bom funcionamento que fornece os serviços ambientais necessários para a sociedade humana; [5] Capital público institucional: lei comercial, sistema judicial, serviços governamentais e policiamento que sustentam a divisão do trabalho pacífica e próspera; [6] capital de conhecimento: o *know-how* científico e tecnológico que aumenta a produtividade na produção empresarial e a promoção do capital físico e natural (SACHS, 2005, p.244-245, tradução livre)

Para que uma economia mantenha um bom funcionamento é necessário que haja todos os tipos de capital identificados. (SACHS, 2005, p.255). O problema é que a população mais pobre já inicia com um baixíssimo nível de capital por pessoa, e geração após geração essa taxa tende a cair, visto que eles situam-se presos em uma armadilha da pobreza que os impede de acumular capital. (SACHS, 2005, p.245).

Para melhor compreensão, Sachs apresenta primeiro os mecanismos básicos de acumulação de capital em uma sociedade que não se encontra presa na armadilha.

Figura 3- Mecanismos de Acumulação de Capital<sup>26</sup>

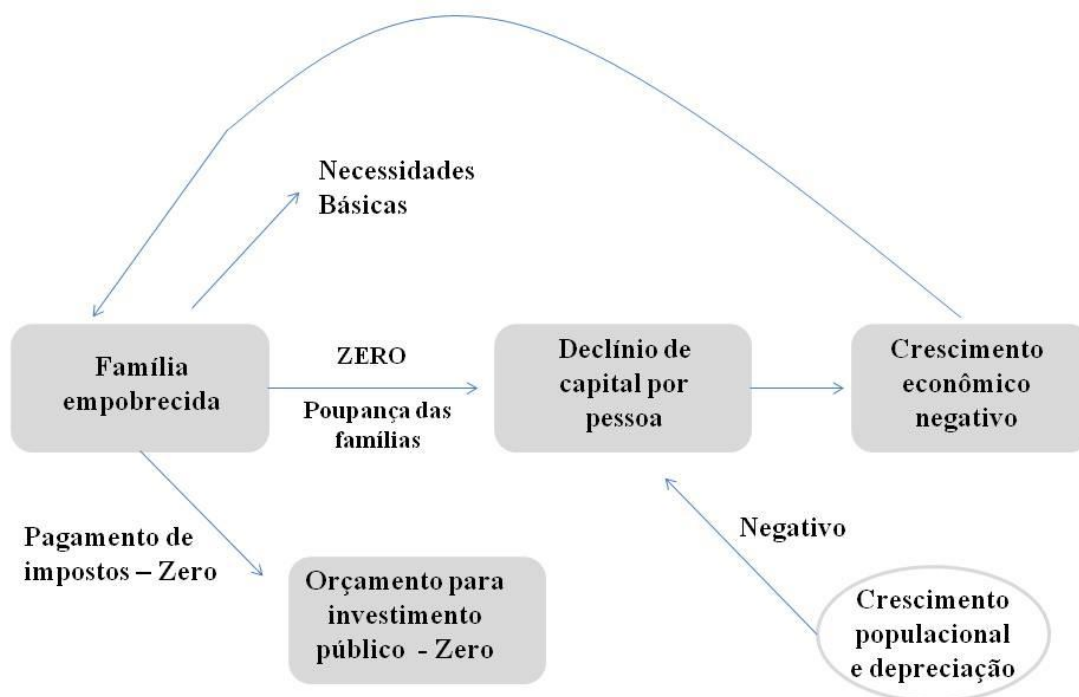


Na figura 3 observa-se que a família possui uma renda que consegue ser repartida em três partes: consumo, pagamento de impostos e poupança. O pagamento de impostos fortalece o orçamento público, que possibilita ao governo investir em capital, ao mesmo tempo em que a poupança permite que essa parte da renda familiar também seja investida em capital. Esses investimentos, tanto por parte do governo quanto por parte da própria iniciativa privada, sofrem abatimentos do aumento populacional e de possíveis depreciações de capital ao longo do tempo. Mas nesse caso, os investimentos excedem a depreciação e produzem crescimento econômico, que por sua vez, permite a sustentação desse ciclo de acumulação.

Já em um caso em que existe uma armadilha da pobreza a situação não funciona dessa forma, conforme expresso na figura 4.

<sup>26</sup> Fonte: Imagem apresentada por Sachs, 2005, p.248 com uma formatação de autoria própria e tradução livre.

Figura 4 - A Armadilha da Pobreza<sup>27</sup>

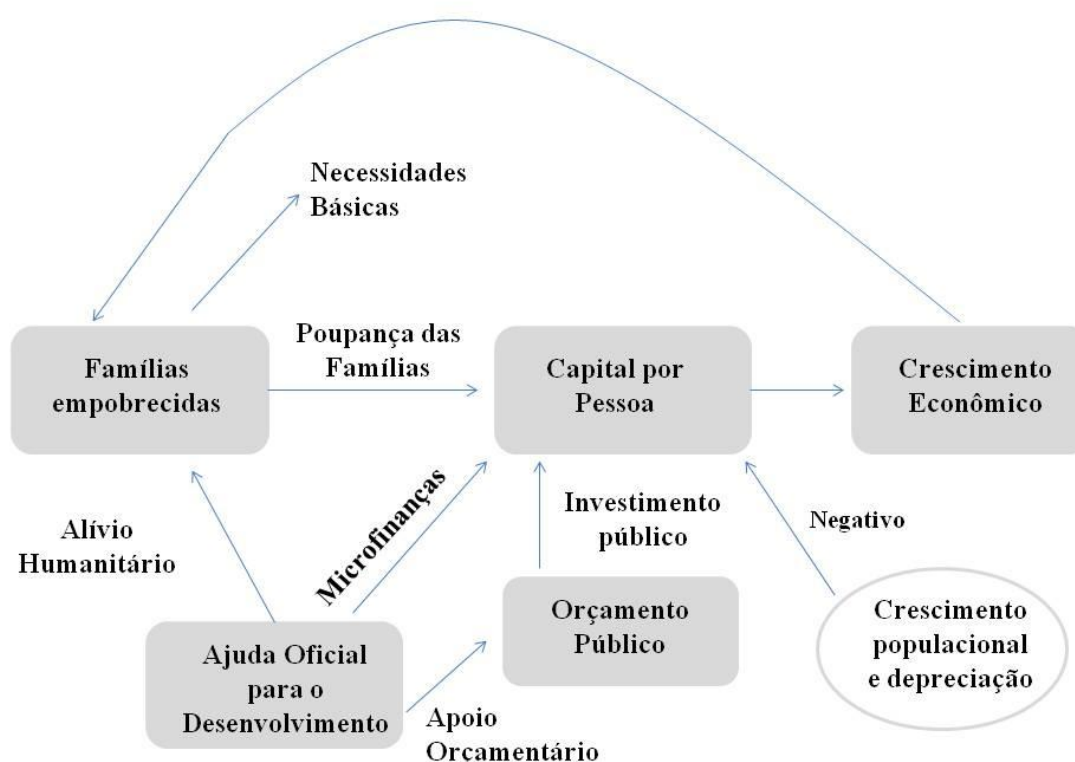


A família já empobrecida possui uma renda que mal atende as suas necessidades mais básicas, conseqüentemente não sobra valores para poupar e investir, bem como para pagar impostos. Dessa forma, sem poupança privada e com o enfraquecimento do orçamento público, nem os indivíduos nem o governo conseguem investir. Há um declínio no nível de capital por pessoa nessa sociedade, que é ainda agravado pela depreciação do capital e pelo crescimento populacional. O resultado disso é que o crescimento econômico é negativo, mantendo assim as rendas das famílias no nível mínimo, impedindo o mecanismo de acumulação e, assim, perpetuando a pobreza (SACHS, 2005).

Para que a armadilha da pobreza seja quebrada e o mecanismo de acumulação passe a funcionar, é necessário, no argumento de Sachs, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Observe a figura 5, que representa a ação da Ajuda nesse contexto.

<sup>27</sup> Fonte: Imagem apresentada por Sachs, 2005, p.248 com uma formatação de autoria própria e autoria própria..

Figura 5- A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento na quebra da Armadilha da Pobreza<sup>28</sup>



A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento atuaria para suprir essa lacuna financeira por meio de três canais: em primeiro lugar, uma parte deveria ser direcionada para as famílias empobrecidas de modo a atender as suas necessidades básicas; em segundo lugar, a maior parcela da ajuda seria destinada para o orçamento do governo, de modo a financiar os investimentos públicos; por fim, a ajuda também seria enviada para auxiliar a negócios privados, através de microfinanças ou outros programas semelhantes (SACHS, 2005, p.246).

Para Jeffrey Sachs, se ajuda for direcionada por esses três canais, em grande quantidade e sustentada com previsibilidade por certo período de tempo, o estoque de capital vai subir e vai fazer com que as famílias tenham uma renda que exceda o seu consumo, permitindo a poupança e o investimento, além do pagamento de impostos, que fortalecerá o orçamento público. Ou seja, quando a armadilha se quebra, o mecanismo de acumulação passa a funcionar, conforme a figura 3 (SACHS, 2005,

<sup>28</sup> Fonte: Imagem apresentada por Sachs, 2005, p.249 com uma formatação de autoria própria e tradução livre..

p.246). Nesse sentido, Sachs afirma que a ajuda deve ser entendida como um investimento que vai quebrar a armadilha da pobreza, conseqüentemente, vai possibilitar os mecanismos de acumulação, poupança e investimento, o que vai impulsionar o país para a escada de desenvolvimento (SACHS, 2005, p.246).

Apesar de Jeffrey Sachs ser um defensor da liberalização comercial, dos fluxos privados de investimento e acreditar que empresas multinacionais podem ser aliadas na luta contra a extrema pobreza, ele aponta que Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento é imprescindível em casos de comunidades presas na armadilha da pobreza. Isto porque os países são tão empobrecidos que não tem capacidade de atrair investimentos privados, ou de contar com relações comerciais para conseguir suprir a lacuna de capital para acumulação e investimento inicial (SACHS, 2005, p.357).

Para que A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento seja aplicada de forma mais eficaz, é importante que todos os atores envolvidos – população e governos locais, organizações multilaterais e doadores – estejam comprometidos com essa causa e façam a sua parte. Sachs aponta que o Sistema ONU, em especial o Secretário Geral, tem muito a contribuir nessa coordenação entre atores (SACHS, 2005, p.285).

Diante dessa questão, Sachs explica que um grande problema que ainda persiste no sistema de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é o descolamento entre os Planos de Redução de Pobreza – requisitados pelos doadores aos governos locais – e as reais necessidades enfrentadas nas localidades. Isso ocorre porque a ordem das ações é invertida: primeiro o FMI e o Banco Mundial, por exemplo, informam ao país o quanto de ajuda ele vai obter, e a partir daí o governo local deve elaborar o plano para dizer o que vai fazer com aquele valor (SACHS, 2005, p.271).

Para Jeffrey Sachs, as agências e doadores precisam atuar de forma diferente. Primeiro devem ouvir o que de fato o país precisa, para só então procurar arrecadar os recursos necessários para atender as necessidades indicadas. Ou seja, para ele, a pergunta a ser questionada é: “O que o fim da pobreza requer da ajuda externa?” ao invés de “O que a ajuda externa pode fazer pelas pessoas pobres?”<sup>29</sup>. Caso contrário, o financiamento sempre será bem abaixo do necessário, e não possibilitará a quebra da armadilha da pobreza.

---

<sup>29</sup> As perguntas *What the end of poverty requires of foreign aid* e *What can Foreign aid do for poor people* foram apresentadas por William Easterly em seu livro *The White Man's Burden* (2006). Contudo, diferentemente de Sachs, Easterly afirma que a indagação a ser feita é: O que a ajuda externa pode fazer pelas pessoas pobres?

Para aprimorar essa concepção e resolver alguns desses problemas, foi criado, no âmbito do *UN Millenium Project*, o *Millennium Development Goals - based poverty reduction strategy* (SACHS, 2005, p.266). Consiste em uma estratégia dividida em cinco partes: i) realização do *diagnóstico diferencial*, para identificar o que o país precisa para atingir os ODM, e agora na agenda 2030, os ODS; ii) o *plano de investimento*, em que se expressa o custo e sua duração; iii) o *plano de financiamento*, isto é, de que forma será financiado o plano de investimento. Deve ser calculado quanto o próprio país pode arcar e o quanto que deverá ser complementado pelos doadores; iv) o *plano do doador*, que deve focar na magnitude, na duração, na previsibilidade e na harmonização da ajuda com o plano de investimento (SACHS, 2005, p.276); v) por fim, o *plano de gerenciamento público*, que especificará os mecanismos de governança e da própria administração pública para a implementação (SACHS, 2005, p.273,274).

Sachs ainda aponta que por meio dessa estratégia, os doadores não poderiam mais se utilizar da desculpa de que os países não têm mais capacidade de absorção da ajuda, pois estaria tudo alinhado com um plano de investimento (SACHS, 2005, p.274). Com relação a isso, ele afirma que capacidade de absorção limitada não é um argumento contra ajuda, mas sim o motivo pelos qual a ajuda é tão necessária (SACHS, 2005, p.274).

Diante de todo o exposto, uma pergunta permanece nesse debate: e os países ricos de fato podem bancar todos esses valores exigidos por defensores da ajuda como Jeffrey Sachs? De forma categórica ele responde que sim. Sachs busca mostrar que o valor necessário para tirar os extremamente pobres da armadilha da pobreza e os levá-los a um caminho sustentado de crescimento e desenvolvimento se enquadra dentro do comprometimento já feito e ratificado no Consenso de Monterrey (2002): 0,7 por cento do PNB dos países de renda alta (SACHS, 2005, p.288). Portanto, só se faz necessário que os “compromissos políticos dos signatários sejam traduzidos em ações dos governos” (SACHS, 2005, p.339, tradução livre).

Para corroborar esse argumento, Sachs apresenta cinco razões de que o nível de ajuda é bem modesto. Primeiro porque o número de pessoas na extrema pobreza tem declinado e chegou a uma porção relativamente pequena da população; segundo porque o objetivo é de acabar com a extrema pobreza, e não com toda a pobreza; terceiro, acabar com a armadilha da pobreza é, na realidade, mais fácil que parece se forem feitos os investimentos necessários; quarto, os ricos estão cada vez mais ricos, ou seja, há mais capital no mundo para ser direcionado para ajuda; e por fim, temos mais ferramentas



para isso, isto é, mais tecnologia, mais informação, melhores sistemas logísticos (SACHS, 2005, 289).

Muitas vezes os doadores não elevam seus níveis de ajuda tendo como justificativa o fato dos governos locais serem corruptos e o consequente risco dos valores serem desviados. Sachs contra-argumenta afirmando que muitos governos receptores estão se esforçando, e que na realidade a corrupção está presente inclusive nos países doadores. Portanto, o que as nações ricas devem fazer não é apenas criticar esses países, mas sim ajudá-los a melhorar o funcionamento da sua administração pública (SACHS, 2005, p.237).

Para o economista, o foco em questões relacionadas à corrupção ou problemas de governança seria algo exagerado e que não corresponde ao real problema. De acordo com Sachs, “governança na África é ruim porque a África é pobre” (SACHS, 2005, p.312, tradução livre), isto é, “da mesma forma que boa governança aumenta a renda, o aumento da renda também leva a uma melhor governança”(SACHS, 2005, p.312, tradução livre).

Após análise de dados do Banco Mundial sobre governança e o Índice de Transparência Internacional, Sachs conclui que (1) “em qualquer nível dado de governança [...] países africanos tendem a crescer menos rápido que outros países com o mesmo nível de governança” (SACHS, 2005, p.312, tradução livre); (2) “Países africanos não demonstram tendências especiais diferenciadas de serem mais corruptos que outros com o mesmo nível de renda” (SACHS, 2005, p.312, tradução livre).

Além do argumento da corrupção e governança, Sachs aponta que muitos doadores e estudiosos contrários à ajuda, alegam que apesar de toda a ajuda já dada nas últimas décadas, poucos resultados são apresentados. Para essa crítica Sachs afirma que “não é uma surpresa que há pouco para se mostrar com relação aos resultados da ajuda na África, porque tem sido enviada de fato tão pouca ajuda para África” (SACHS, 2005, p.310, tradução livre). Ou seja, os resultados ainda não são os esperados porque o nível de ajuda enviado até agora, somado a problemas no alinhamento do projeto com as necessidades locais, não foi o suficiente para de fato representar uma grande injeção de capital para desencadear todo o processo de subida na escada do desenvolvimento.

Para Sachs, “os países podem agir de forma altruísta, ajudando outros países a resolverem seus desafios econômicos e sociais básicos” (SACHS 2005, p.331, tradução livre). Ao mesmo tempo, contudo, Sachs reconhece que pode haver autointeresse esclarecido em todos esses atos, mas esse “autointeresse não reduz os atos de

generosidade” (SACHS, 2005, p.331, tradução livre). Assim, também fica claro no discurso de Sachs que um dos motivos pelo quais os EUA deveriam aumentar seus níveis de ajuda é que a extrema pobreza tem grande relação com o fortalecimento do terrorismo, na medida em sociedades afetadas pela pobreza extrema “tornam-se paraíso de instabilidade, violência e terrorismo global” (SACHS, 2005, p.1, tradução livre).

O fundamental é que, para ele, devemos nos comprometer com essa missão de acabar com a extrema pobreza em nossa geração, como outras gerações se comprometeram com enfrentamento de desafios de suas épocas para garantir a liberdade e o bem-estar humano (SACHS, 2005, p.331).

### **2.3. Teoria da Modernização e Jeffrey Sachs: sobre a Ajuda, Grande Empurrão, Arranco e desenvolvimento sustentado.**

O argumento de Jeffrey Sachs encontra-se, em grande medida, fundamentado na Teoria da Modernização. Para que esse vínculo fique mais claro serão apresentadas as origens e principais noções dessa teoria.

Apesar de parte de sua formulação já ser encontrada na práxis das metrópoles européias com suas colônias e no século XX como slogan político na Turquia de Kemal Ataturk (GILMAN, 2003, P.29, 30), foi apenas no pós-Segunda Guerra Mundial que ela ganhou robustez ao ser adotada pelas Ciências Sociais dos Estados Unidos. Naquele momento os EUA despontavam como superpotência, e buscavam garantir mercados, recursos, ampliar sua área de influência em um contexto de disputa com a URSS e assegurar que os novos países independentes do corrente processo de descolonização contassem com a sua assistência e não se dirigissem ao bloco socialista. Nils Gilman aponta que todos esses fatores clamavam por uma ação por parte dos Estados Unidos, e que esse “imperativo político precisava de uma justificativa científica” (GILMAN, 2003, p.6, tradução livre).

A Teoria da Modernização passou a fundamentar o modelo de sociedade dos EUA como sinônimo de modernidade, como o melhor e mais avançado e como a chave para a superação do subdesenvolvimento. A missão seria a de ‘modernizar’ o mundo pós-colonial: levar esses países para o “paraíso que os EUA chegaram primeiro”, mostrar as virtudes do ‘*american way of life*’ (GILMAN, 2003, p.69, tradução livre), ou simplesmente aplicar o ‘*New Deal*’ em uma escala internacional. (GILMAN, 2003, p.20, tradução livre).

Reginaldo Moraes (2006) aponta que o programa da Teoria da Modernização tinha uma concepção clara: “é imprescindível mudar inteiramente o modo de ser ‘deles’, não-modernos, fazendo-os mais próximos do ‘nós’, modernos e norte americanos” (MORAES 2006, p.97). Essa noção assemelha-se à perspectiva de desenvolvimento adotada pelos programas de ajuda da atualidade, que se baseia no modelo de sociedade ocidental democrática liberal, como aquele que todos os países deveriam almejar alcançar (HJERTHOLM; WHITE, 2000. p.63). Em ambos os casos, trabalha-se com o que Reginaldo de Moraes denominou de “imagem destino”, em que se determina o caminho que deve ser percorrido pelos países em desenvolvimento, a partir de um reflexo dos supostos ‘*first comers*’ (MORAES, 2006, p.40)

Portanto, as ditas sociedades tradicionais deveriam ser guiadas para o mundo das nações modernas. Essa condução deve ser feita com auxílio de um agente externo, os próprios “pioneiros da modernização”, que traçariam a trajetória pela qual os países devem seguir e as reformas que devem ser realizadas, de modo a levá-los pelo o caminho ideal até a modernidade, ou o desenvolvimento. (MORAES, 2006, p.99)

O sucesso do Plano Marshall deu força para a percepção de que os EUA poderiam dar o impulso inicial nesse processo e no crescimento dos outros países (GILMAN, 2003, p.33). Em 1949, Truman proferiu o discurso dos IV pontos, lançando essa suposta missão dos EUA (GILMAN, 2003, p.70). Ao mesmo tempo, os líderes dos países recém-independentes mostravam-se dispostos a aceitar os modelos de reforma que os EUA propunham, pois estavam ávidos pela ajuda. (GILMAN, 2003, p.20)

Para os teóricos, essa modernidade não seria apenas no âmbito da economia, mas envolveria também questões sociais, políticas e culturais (GILMAN, 2003, p.6). Buscavam compreender o processo de mudança social da modernização. Era um modernismo que focava nas ideias do iluminismo: “poder da ciência, importância do controle e possibilidade de atingir progresso através da aplicação da vontade humana e razão instrumental” (GILMAN, 2003, p.7-8, tradução livre). Tratavam da importância desse conhecimento técnico para a inovação e a industrialização como caminho para a modernidade. Nesse sentido, “as experiências daqueles que já chegaram lá eram essenciais para os *latecomers*” (GILMAN, 2003, p.36, tradução livre).

Hoselitz (1952 apud MORAES, 2006) e Norman Buchanan e Howard S.Ellis (1955 apud MORAES, 2006) indagaram em seus estudos o que é desenvolvimento econômico e de que forma ele ocorre, buscando compreender os mais diversos fatores envolvidos nesse processo, como questões culturais, sociais, políticas e econômicas.

Com isso, foi analisado em que medida essa “história passada do desenvolvimento de países mais avançados pode servir como modelo para o presente e imediato futuro dos países subdesenvolvidos (se é que é possível)” (Hoselitz, 1952, p.V apud MORAES, 2006, p.147) e “em que medida o desenvolvimento econômico das regiões subdesenvolvidas seria acelerada pela ‘importação’ de técnicas e de capital dos países desenvolvidos” (MORAES, 2006 p.56)

Naquele momento a terminologia ainda não estava plenamente definida, e havia certa objeção em se utilizar a noção de tradicional em contraposição ao termo ocidental. Ao mesmo tempo em que havia “indefinição com relação ao que seria o ‘moderno’ da Teoria da Modernização” (MORAES, 2006, p.52) Assim, devido a essa discussão, houve uma virada terminológica importante na Conferência de Modernização Política em Junho de 1959 em Nova Iorque. Na ocasião, Edward Shills realizou um discurso onde definiu o que seria a modernidade. Shills afirmou que a diferença entre tradição e modernidade não era tão simples de observar empiricamente, mas ele expressou que “moderno [...] é o modelo do ocidente separado, de alguma forma, de sua origem e locus geográfico” (GILMAN, 2003, p143, tradução livre).

Nos novos Estados, ‘moderno’ significa democrático, igualitário, científico, economicamente avançado e soberano. Estados Modernos são Estados de bem-estar, proclamando o bem estar de todas as pessoas [...] Acredita que o progresso do país depende da tecnologia racional e em última instância do conhecimento científico País algum poderia ser moderno sem estar avançando economicamente de forma progressiva. Ser avançado economicamente significa ter uma economia baseada em tecnologia moderna, ser industrializado e ter um alto padrão de vida. (SHILLS apud GILMAN, 2003, p.1-2, tradução livre)

Já em 1960, W. Arthur Lewis também em estudos sobre a causa do desenvolvimento, afirmou a imprescindibilidade dos seguintes fatores: “i) Esforço para economizar; ii) A aplicação do conhecimento; iii) o capital” (LEWIS, 1960, Apud Moraes p.80). Ou seja, seria necessária existência de uma poupança, de modo a ter capital para realizar investimento, além de ser imprescindível que houvesse conhecimento técnico para inovar e modificar os recursos naturais em favor do progresso, e, por fim, o aumento dos mais diversos tipos de capital na economia.

Lewis esteve entre os especialistas que elaboraram o Relatório da ONU *Measures For Economic Development of Underdeveloped Countries* de 1951. Nesse documento foram apresentadas as condições necessárias para possibilitar o desenvolvimento (MORAES, 2006, p.69,70). Entre elas, destaca-se a “intervenção estrangeira civilizadora [que] provocaria o necessário choque entre novo ritmo de

acumulação e atitudes sociais (retrógradas) dominantes” (MORAES, 2006, p.78). É notável a semelhança com a construção argumentativa de Jeffrey Sachs sobre a importância de acumulação de capital e investimento, e a participação de potências estrangeiras nesse processo.

De acordo com Nils Gilman, especificamente três centros de pesquisas foram muito relevantes para a construção do pensamento da Teoria da Modernização nos Estados Unidos. Em primeiro lugar, o *The Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics (CCP)*. Um importante nome desse grupo foi Gabriel Almond, que buscou compreender como a política do mundo colonial se diferenciava do mundo industrializado (GILMAN, 2003, p.113, tradução livre).

Em segundo lugar, foi o *Harvard Department of Social Relations DSR*, cujo principal nome era Talcott Parsons, sociólogo que compreendia a Teoria da Modernização como uma resposta a noção de que o processo de desenvolvimento deveria ser entendido meramente em termos econômicos (GILMAN, 2003, p.83). Parsons desenvolveu variáveis dicotômicas que diferenciavam a sociedade tradicional da sociedade moderna: “afetividade vs. neutralidade afetiva; auto-orientada vs. orientada para a coletividade; particularismo vs. universalismo; atribuição vs. realização; difusividade vs. especificidade” (GILMAN, 2003, p.86, tradução livre).

Para se distanciar da perspectiva marxista, Parson e demais pesquisadores – Lucian Pye, Clifford Geerts, Robert Bellahn e David McClelland – se utilizavam das análises de Weber na questão da superestrutura e da estrutura da sociedade, para propor a noção de que “para atingir modernidade seria necessário injetar o espírito do capitalismo nas culturas indígenas dos povos pós-coloniais” (GILMAN, 2003, p.92, tradução livre). Essa perspectiva não era consensual dentro da teoria da modernização, tendo em Walt Rostow e Bert Hoselitz os defensores de uma perspectiva mais materialista, acreditando que “a alocação de recursos materiais ao invés da questão cultural, era central para determinar os resultados históricos” (GILMAN, 2003, p.94, tradução livre).

Por fim, *Massachusetts Institute of Technology's Center for International Studies (CIS)* cujo aspecto mais notável foi a conformação da Teoria da Modernização como uma doutrina de política externa e, assim, com um discurso extremamente anticomunista (GILMAN, 2003). Dois dos membros mais notáveis foram Paul Rosenstein-Rodan e Walt Whitman Rostow.

Rodan realizou análises sobre a ajuda externa, inclusive lançando o trabalho *International Aid for Undeveloped Countries*, que consistia no argumento do Centro do MIT para defender o aumento dos fluxos de ajuda dos Estados Unidos para promover o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo. (GILMAN, 2003, p.164, tradução livre). O argumento central de Rosenstein-Rodan era que para acabar com a pobreza, seria necessário um grande empurrão, ou *Big Push*, em alguns setores da economia, impulsionando, assim, um ciclo de crescimento econômico (RODAN, apud Gilman, 2003, p.164).

Partindo dessa ideia, Rodan se utilizou de alguns termos de Rostow e apontou que a ajuda poderia auxiliar nesse *Big Push*, o que levaria a um arranco, ou *take-off*, da economia até alcançar um nível de crescimento autossustentado (GILMAN, 2004, p.164). Esse grande empurrão era imprescindível nessas sociedades, pois Rodan afirmava que para haver o êxito de um programa de desenvolvimento, faz-se necessário um nível mínimo de recursos (MORAES, 2006, p.91). De acordo com Moraes, Rodan “ênfatiza que desenvolvimento é salto, ruptura deliberada e provocada” (MORAES 2006, p.92)

Walt Rostow, por sua vez, apresentou um modelo para o processo de desenvolvimento econômico, que estava inserido em um quadro de evolução social (GILMAN, 2003, p.161). O autor buscou compreender os fatores que estimularam o crescimento nos países já industrializados e desenvolvidos, visando a aplicar esse conhecimento para resolver o problema da pobreza endêmica nos países subdesenvolvidos (GILMAN, 2003, p.161).

Assim, dividiu as sociedades em cinco categorias, que representariam etapas evolutivas: i) a sociedade tradicional, ii) as pré-condições para o arranco, iii) o arranco, iv) a marcha para a maturidade; v) e a era do consumo em massa. Nessa categorização, ele tomou um modelo de sociedade moderna e traçou o caminho que deve ser percorrido para atingi-la. Na sua análise, “relaciona-se uma série de fatores que parecem explicar a ‘modernização’ ou o ‘desenvolvimento’. Compara-se com a sociedade subdesenvolvida, localizando-se, a partir daí, os fatores ausentes e os obstáculos, a eles atribuindo a causa do não - desenvolvimento” (MORAES 2006,p.88).

O ponto central da sua perspectiva é a fase do arranco, ou *take-off*, que representa o momento em que a atividade econômica atinge um nível crítico e promove “mudanças amplas, estruturais, qualitativas na economia e na sociedade em geral” (MORAES 2006,p.87). Nessas alterações, ele aponta como fundamental a mudança da

estrutura para uma base primordialmente industrial (ROSTOW, 1978). E assim, “se o arranco fosse bem sucedido, geraria um padrão de crescimento autossustentado” (Rostow apud GILMAN, 2003, p.163).

Por outro lado, Rostow buscou mostrar que a fase que precedia o arranco – a fase das condições – era uma fase politicamente perigosa (GILMAN, 2003, p.196), pois apresentava uma “janela de oportunidade para o comunismo”, que só se fecharia quando a nação passasse o arranco e seguisse seu caminho para a modernidade (GILMAN, 2003, p.197). Assim, os governos democratas dos EUA da década de 60 convidaram Rostow para assumir cargos na administração e utilizaram seus trabalhos para justificar os programas de ajuda aos países subdesenvolvidos de modo a os livrarem ‘do risco do comunismo’ (GILMAN, 2003, p.197).

A Teoria da Modernização, porém, entrou em crise no final dos anos 1960. Nils Gilman aponta que isso está associado à própria crise do modelo de nação dos Estados Unidos. Com a Crise do *New Deal*, a Guerra do Vietnã, e o aumento da pobreza interna, os EUA colocavam em cheque o projeto que eles preconizavam como ideal para todos (GILMAN, 2003, p.205).

Os críticos a Teoria da Modernização surgiram tanto à direita do espectro ideológico, quanto mais da esquerda. Os primeiros criticavam o modelo de uma mudança social liderada pelo Estado e dos programas de ajuda ofertados como instrumento para o desenvolvimento (GILMAN, 2003, p.225). Já os segundos eram principalmente os intelectuais da teoria da dependência (GILMAN, 2003 p.243), como Andre Gunder Frank, que argumentava que “o subdesenvolvimento não era um resultado da falta de capitalismo, e não indicava estagnação como a teoria da modernização pregava, mas era uma contrapartida necessária para o desenvolvimento capitalista no primeiro mundo” (FRANK 1966, p.17-31 apud Gilman, 2003, p.237).

O fim da Guerra Fria trouxe a ideia de vitória do modelo de sociedade dos EUA, que deveria definitivamente ser compreendido como o melhor “e mais legítimo modelo de organizar as sociedades humanas”, conforme expressado no O Fim da História, de Francis Fukuyama, (GILMAN, 2003, p.268). Isso trouxe um novo estímulo para uma possível renovação da Teoria da Modernização, que já vinha ganhando espaço novamente (GILMAN, 2003, p.267).

De acordo com Nils Gilman (2003), essa nova versão da Teoria manteve o desprezo pelo conhecimento proveniente dos nativos dos países subdesenvolvidos e pela participação popular, além de conservar a preferência por regras universais de

desenvolvimento econômico e de exaltar os valores ocidentais e os levarem a uma posição normativa (GILMAN, 2003, p.272). Por outro lado, difere por preterir o papel do Estado como fomentador da modernidade, em prol das ideias neoliberais de penetração das forças de mercado e do livre mercado como agente da modernidade (GILMAN, 2003, p.271, 272).

A questão que Nils Gilman indaga é exatamente o quanto das ideias dos teóricos da modernização ainda está presentes nos discursos sobre ajuda e desenvolvimento nos dias de hoje (GILMAN, 2003, p.266). Observando a construção argumentativa de Jeffrey Sachs, é possível identificar grande influência da Teoria da Modernização. Alguns aspectos podem ser elencados para demonstrar mais claramente essa relação.

Em primeiro lugar, é possível identificar nos argumentos de Sachs a pretensão dos teóricos modernos de querer ditar um caminho considerado ideal, que deva ser percorrido pelos países subdesenvolvidos. Isto é, a ideia de que é possível pensar o destino das nações mais pobres como um reflexo dos países desenvolvidos ocidentais.

Ainda com relação a isso, Sachs trata essa questão como uma ‘missão’ ou “o desafio da nossa geração”, equivalente ao discurso de levar a modernidade para todos os países do terceiro mundo na segunda metade do século XX. Fica clara a ideia de que os países hoje desenvolvidos têm a missão de ajudar os países subdesenvolvidos, para que eles possam seguir de forma mais fácil esse caminho ‘virtuoso’ para o desenvolvimento, ou a ‘modernidade’.

Em segundo lugar, é possível observar tentativas universalistas em ambos: Sachs não só acredita que tem o modelo a ser seguido, como também acredita que esse modelo deve ser aplicado em todos os países que ainda possuem pobreza extrema. É verdade que em seu método da economia clínica e diagnóstico diferencial, Sachs abre uma margem para que a realidade local seja analisada. Contudo, isso não altera o fato de que há apenas um modelo de sociedade que é visto como o melhor e mais adequado. A análise do contexto local não abre espaço para novos modelos, mas sim para compreender quais especificidades locais que devem ser consideradas para viabilizar processo de transformação da sociedade para o modelo ocidental, democrático e com economia de mercado.

Essa pretensão universalista de Sachs e dos Teóricos da Modernização pode ser relacionada ao alicerce dos ideais Iluministas cuja importância é ratificada por ambos. Sachs afirma: “um dos compromissos mais profundos e permanentes do Iluminismo foi



a ideia que progresso social deve ser universal, não está restrito a uma pequena esquina do mundo na Europa ocidental” (SACHS, 2005, p.351, tradução livre)

De acordo com Reginaldo Moraes, Gilman (2003) analisa que no início da teoria da modernização parecia existir de fato esse impulso universalista e iluminista como uma crença na reconciliação de diferentes ordens civilizacionais do mundo. Mas, de acordo com Moraes, esse aspecto era muito frágil diante da principal vertente, que era “a imposição de valores modernos a sociedades atrasadas, incapazes de caminhar pelos próprios pés até o destino que tinham e deveriam ter” (MORAES, 2006, p.158).

Em terceiro lugar, em sua análise, Sachs também considera aspectos que vão muito além de questões econômicas: geografia, padrões de governança e instituições, barreiras culturais, geopolítica, estrutura fiscal, política econômica, demografia e questões ambientais. Assim, o economista expressa, tal qual os teóricos modernos, que realizar meramente alterações na economia pode não levar ao desenvolvimento, pois há uma série de outros aspectos que podem inicialmente obstar a caminhada para a ‘modernidade’ se não forem considerados.

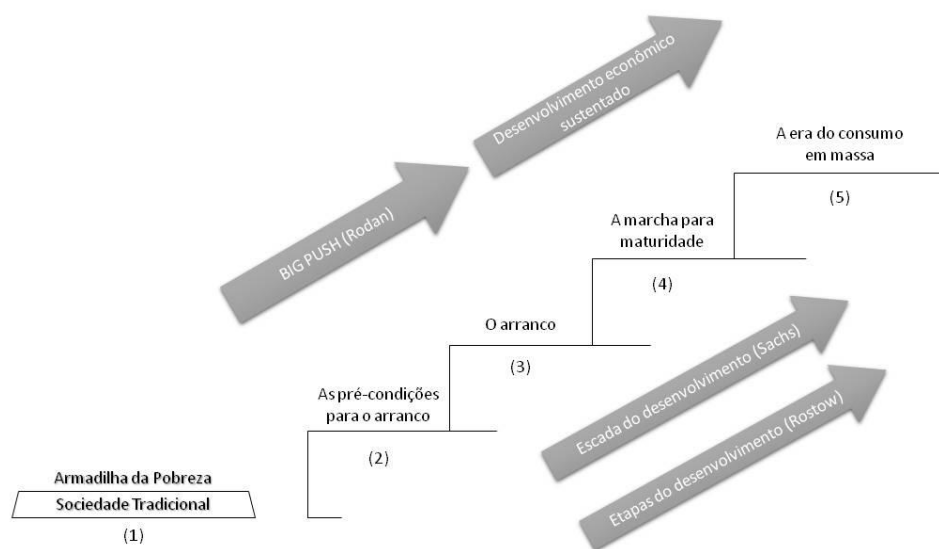
Isso, contudo, não quer dizer que esses aspectos são deterministas. Sachs, por exemplo, acredita que a questão cultural deve ser considerada, mas que não é válido argumentar a ‘falta de valores modernos’ como um valor social imutável e, portanto, um obstáculo definitivo para o desenvolvimento. Nesse quesito, os Teóricos da Modernização se dividem entre os mais idealistas e outros mais materialistas, como supracitado. Jeffrey Sachs está próximo dos mais materialistas, como Walt Rostow, pois acredita que cultura pode sim mudar de acordo com a conjuntura econômica. Para ele, circunstâncias econômicas podem alterar valores sociais tidos como imutáveis (SACHS, 2005, p.317).

Vale ressaltar, contudo, que Rostow não está de acordo com a concepção de que a economia é uma estrutura que forma toda a superestrutura – política, organização social e cultura. Para Rostow, “embora seja verdade que a mudança econômica tem consequências políticas e sociais, a mudança econômica propriamente dita é [em sua análise] olhada como consequência de forças políticas e sociais, tanto quanto de forças estritamente econômicas”. (ROSTOW, 1978, p.15).

As semelhanças com os argumentos de Walt Rostow não se esgotam com o caso mencionado. A representação metafórica do desenvolvimento econômico como uma escada, apresentada por Sachs, se assemelha com as “Etapas de Desenvolvimento” de Rostow, que divide as sociedades nas seguintes categorias progressivas: (1) Sociedade

tradicional; (2) Precondições para o arranco; (3) Arranco; (4) Marcha para a maturidade; (5) Era do consumo em massa (ROSTOW, 1978)

Figura 6 - A Escada do Desenvolvimento e as Etapas de Desenvolvimento<sup>30</sup>



De acordo com Rostow, a sociedade tradicional é caracterizada por uma estrutura que se expande dentro de funções de produção limitadas (ROSTOW, 1978, 16). Ele aponta que é possível observar inovações técnicas e melhoras na produtividade nessas sociedades, mas elas são limitadas a um “teto no nível alcançável do volume de produção per capita” (ROSTOW, 1978, p.16 - 17) por ainda não terem a sua disposição os avanços da ciência moderna.

Devido à limitada produtividade, os recursos dessa sociedade são direcionados para a agricultura, que se mantém como a base da economia (ROSTOW, 1978, p.17). Nesse sistema agrícola, o poder concentra-se nas mãos dos detentores de terra, o que reduz o espaço para mobilidade social e enfraquece o poder central, pois “o centro de gravidade do poder político geralmente ficava nas regiões” (ROSTOW, 1978, p.17). Além disso, os vínculos familiares e de clã eram fundamentais para a organização social nesses casos (ROSTOW, 1978, p.17).

<sup>30</sup> Figura construída a partir dos trabalhos de Jeffrey Sachs (2005); Walt Rostow (1978) e Rosenstein Rodan (apud GILMAN, 2003). Formatação de autoria própria

As sociedades tradicionais podem ser consideradas, dentro da construção teórica de Sachs, como aquelas que ainda estão fora da escada de desenvolvimento, como é possível observar na figura 6. Elas ainda estão presas na armadilha da pobreza, que é reforçada por problemas de política econômica, questões fiscais, geografia, governança, instituições, barreiras culturais, armadilha demográfica, ou mesmo geopolítica. Por isso, não conseguiram ainda montar as pré-condições para o arranco e prosseguir a subida até níveis mais avanços de desenvolvimento.

Sachs e Rostow apontam que nessas sociedades há um grande problema para acumular capital o que impede o investimento, visto que a agricultura de baixa produtividade mal consegue produzir o que vai ser consumido pela população. Além disso, o poder centrado nas mãos dos detentores de terra faz com que eles busquem atender apenas aos seus interesses, perpetuando a falta de um poder central forte e voltado para o progresso de toda a sociedade (ROSTOW, 1978).

A armadilha da pobreza faz com que cerca de 1 bilhão de pessoas ainda esteja vivendo nas condições da sociedade tradicional, isto é, são extremamente pobres e estão fora da escada do desenvolvimento. Eles somente conseguirão alcançar o primeiro degrau por meio da quebra da armadilha da pobreza, que vai permitir o estabelecimento da poupança e dos investimentos, que por sua vez possibilitará a criação das precondições para o arranco conforme apresentado na figura 6.

Esses investimentos que correspondem ao primeiro degrau da escada, Sachs caracteriza como “investimentos em educação básica, saúde, infraestrutura, e agricultura, que podem possibilitar uma região mais pobre de ganhar renda adicional e riqueza o suficiente para conseguir financiar o próximo estágio de desenvolvimento” (SACHS, 2015, p.171, tradução livre).

O primeiro degrau da escada, o das precondições para o arranco, foi conceituado por Rostow como sendo a “era de transição em que uma sociedade se prepara – ou é preparada por forças externas – para o desenvolvimento sistemático” (ROSTOW, 1978, p.31). Assim, para ambos, Rostow e Sachs, a ajuda advinda de tais forças externas teria o papel de dar um grande empurrão (*big push*) – nos termos de Rosenstein Rodan (apud GILMAN, 2003) – por meio da injeção de capital que iria romper a armadilha da pobreza, permitindo que os mecanismos de acumulação passassem a funcionar.

A ajuda proporciona o empurrão que levará a sociedade para a escada, e deve permanecer até que se passe pela fase do arranco de forma bem sucedida, quando o ‘grande empurrão’ levará a decolagem do país para um caminho de desenvolvimento

autossustentado, conforme figura 6. De acordo com Rostow, o fator central dessa etapa de transição é que haja um aumento da taxa de investimento “até um nível que regular, substancial e perceptivelmente ultrapasse o crescimento demográfico” (ROSTOW, 1978, p.36).

Rostow considera que ajuda externa é uma grande vantagem para os países subdesenvolvidos atualmente, que poderão contar com esse instrumento para possibilitar as pré-condições e o grande empurrão para a decolagem. Ele afirma que “o auxílio internacional sob a forma de assistência técnica, empréstimos suaves ou subsídios [...] são um aspecto singular do panorama moderno” (ROSTOW, 1978, p.169-170).

Da mesma forma como tratado por Sachs na atualidade, Rostow entendia que apesar de ter esse grande potencial, os níveis de ajuda externa da sua época eram extremamente inadequados e não atenderiam as necessidades de ultrapassar o crescimento demográfico (ROSTOW, 1978, p.171). Em conformidade com Sachs, Rostow afirmava que tão relevante quanto à quantidade de ajuda, era a sua continuidade e previsibilidade. Isso porque para que os chefes políticos possam se dedicar ao desenvolvimento, tomando a decisão de concentrar suas ações em esforços para o progresso e a modernidade, eles precisam ter a confiança de que o nível de ajuda será mantido (ROSTOW, 1978, p.171).

Com relação à questão da capacidade de absorver a ajuda, Rostow afirma que em algumas sociedades que não possuem as pré-condições estabelecidas, é possível que esse capital externo não seja absorvido produtivamente. Nesse ponto, Sachs argumenta que a ajuda é necessária justamente por conta da capacidade de absorção limitada (SACHS, 2005, p.274). Fica claro que Rostow seguia a mesma linha ao afirmar que “o volume de capital produtivamente absorvível em sociedades em transição depende, em parte, da escala e continuidade da oferta de ajuda externa” (ROSTOW, 1978, p.171-172).

Durante a fase das pré-condições, a sociedade passa por diversas mudanças, como: fortalecimento do poder central; redução das taxas de natalidade; reconhecimento das capacidades individuais; investimento no setor moderno, através da renda, que passa a exceder os níveis mínimos de consumo (ROSTOW, 1978, p.33); há o surgimento de uma nova elite, em substituição aos senhores de terra, que vai realizar os investimentos necessários para construir a sociedade moderna (ROSTOW, 1978, p.41); disseminação da concepção de que é possível alterar a natureza de modo a atingir o progresso

(ROSTOW, 1978, p.34), isto é, por meio da ciência e tecnologia a razão é “mobilizada para promover o bem-estar social” (SACHS, 2005, p 352-353, tradução livre)

Para Rostow, uma questão central da fase das pré-condições para o arranco é a passagem de uma sociedade predominantemente agrícola para uma industrial e comercial (ROSTOW, 1978), pois os países devem encontrar áreas em que a aplicação de técnicas modernas permita rápido crescimento, alta taxa de reinvestimento e lucros (ROSTOW, 1978, p.166). Contudo, a agricultura ainda mantém papel importantíssimo na produção de alimentos para a crescente população urbana (ROSTOW, 1978, p.37); na disponibilização de câmbio; e no estímulo a setores industriais modernos, como o das máquinas urbanas (ROSTOW, 1978, p.38).

Com relação à industrialização, que era ponto primordial para a Teoria da Modernização, há certa diferenciação do argumento de Sachs. Walt Rostow e outros teóricos da modernização escreveram em um contexto de auge do Estado de bem-estar social, onde o Estado forte é que atuava como fomentador da modernização e a industrialização era promovida, por esse, como uma das principais estratégias para atingir os objetivos de desenvolvimento.

Jeffrey Sachs, por sua vez, inicia a sua carreira como economista no final da década de 70, já em um momento de crise desse modelo. Tornou-se, assim, adepto da cartilha neoliberal que viria a dominar os anos subsequentes, trabalhando inclusive nos planos de ajuste estrutural como já apresentado. Sachs, portanto, é melhor compreendido dentro da nova versão anteriormente mencionada da Teoria da Modernização, que mantém a exaltação dos valores ocidentais, mas reduz o papel do Estado como articulador dessa modernidade, em prol das ideias neoliberais e da penetração das forças de mercado.

Considerando isso, no argumento de Sachs, as mudanças estruturais e a industrialização perdem lugar para o foco na acumulação de capital e para os mecanismos de mercado. Apesar de concordar com Rostow que a progressão do desenvolvimento “vai da agricultura de subsistência, das sociedades tradicionais, passa para manufaturas e urbanização, e segue até serviços de alta tecnologia” (SACHS, 2005, p.18, tradução livre), para o Sachs, a industrialização não aparece como a solução imediata e imprescindível para acabar com a condição de extrema pobreza nesses países.

De acordo com Jeffrey Sachs, o papel da ajuda dos países ricos deve ser o de impulsionar os países subdesenvolvidos para a escada de desenvolvimento e permitir os

investimentos para conformação das pré-condições para o arranco. Pois de acordo com Sachs, “quando as pré-condições de infraestrutura básica [...] e capital humano[...] estão postas, mercados são mecanismos poderosos o suficiente para o desenvolvimento” (SACHS, 2005, p.3, tradução livre).

Após todas as condições estabelecidas, a sociedade será impulsionada para o degrau do Arranco. Rostow define essa fase como o momento em que “o desenvolvimento passa a ser a condição normal” e “ganha regularidade e capacidade de fortalecer a si mesmo” (ROSTOW, 1978, p.52, 53). Essa fase conforma as mudanças nos mais diversos setores da sociedade, desde a organização da produção até os valores em geral (ROSTOW, 1978, p.78).

De acordo com Nils Gilman, Rostow aponta que “se o arranco foi bem sucedido, rende um padrão de crescimento autossustentado” (Rostow apud GILMAN, 2003, p.163). Sachs, por sua vez, afirma que nesse processo de subida a sociedade “desfrutará do crescimento autossustentado que eventualmente levará ao fim da extrema pobreza” (SACHS, 2015, p.171, tradução livre).

O país deverá contar com a ajuda durante a sua subida até que chegue a condição de Estado de renda média, ponto que representaria a “graduação” da necessidade de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (SACHS, 2015, p.171). Isso porque, de acordo com Sachs, países de renda média não precisam mais dos programas de ajuda para acabar com a extrema pobreza, pois já se beneficiam do dinamismo do crescimento. Nesse caso, se a extrema pobreza persistir em suas sociedades “será por causa de falta de esforços internos” (SACHS, 2005, p.295).

Após o arranco, o país segue para a fase da Marcha para a Maturidade. É a fase de maturidade econômica, em que de acordo com Rostow “segue-se um longo intervalo de progresso continuado, embora flutuante, à medida que a economia agora em firme ascensão procura estender a tecnologia moderna a toda frente de sua atividade econômica” (ROSTOW, 1978, p.22). Nessa fase, novos setores líderes vão surgir para continuar dando dinamismo ao crescimento sustentado e, de modo geral, a renda e o consumo per capita elevam-se (ROSTOW, 1978, p.90).

Por fim, a sociedade caminhará para a Era do Consumo em Massa. Nessa fase, “os setores líderes se transferem para os produtos duráveis de consumo e os serviços” (ROSTOW, 1978, p.23). É um estágio em que a renda per capita já é bastante elevada e consegue atender a todas as necessidades básicas das pessoas (ROSTOW, 1978, p.23). Além disso, a configuração das forças de trabalho se altera bastante, com um maior

número de trabalhadores de escritórios e cada vez mais especializados (ROSTOW, 1978, p.24).

Essas fases subsequentes ao arranco foram tratadas por Sachs apenas para relatar o caminho percorrido pelos países que já chegaram a esse ponto. No que tange aos programas de desenvolvimento para países pobres, ele pouco se debruça sobre essas etapas, por acreditar que o papel da ajuda deve estar focado na primeira parte, visto que ao chegar à fase do arranco com todas as pré-condições, os países já realizariam de forma bem sucedida a decolagem e seguiriam sozinhos.

Rostow e Sachs corroboram ainda a noção de que há uma grande vantagem nos tempos atuais para facilitar o progresso dos países subdesenvolvidos: “o acervo de tecnologia importante e ainda não aplicada é maior do que o que jamais foi” (ROSTOW, 1978, p.169) De acordo com Sachs, o conhecimento que se tem hoje não tem precedente e faz com que o fim da pobreza seja uma meta ainda mais realista (SACHS, 2005, p.3).

### CAPÍTULO 3: AS PERSPECTIVAS CRÍTICAS À AJUDA

*It should come as no surprise that the Dead Aid prescriptions are market-based, since no economic ideology other than one rooted in the movement of capital and competition has succeed in getting the greatest numbers of people out of poverty, in the fastest time (MOYO, 2009, p.145).*

*I argue that both the Millennium Goals and the campaign to 'Make Poverty History' are far too heavily biased towards palliative economics, aimed at easing the pains of poverty rather than at making the fundamental structural changes that result in true economic development [...] this approach [...] will produce a crippling welfare colonialism (REINERT, 2008, p. xxvii)*

A ajuda tem sido um elemento fundamental nas estratégias de desenvolvimento, amparada na percepção, defendida por Jeffrey Sachs, que esse instrumento é eficaz no estímulo ao desenvolvimento dos países periféricos. Contudo, a efetividade da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento no seu papel de prover o desenvolvimento não é consensual na literatura. As críticas a AOD são fundamentadas em diferentes questões, respaldadas por argumentos localizados ao longo do espectro político ideológico, que discutem a ajuda de formas distintas, refletindo diferentes visões acerca do processo de desenvolvimento.

À direita é possível identificar a perspectiva do liberalismo econômico. Em termos gerais, essa abordagem visualiza a ajuda como um instrumento de excessiva participação estatal que distorce o real instrumento para o desenvolvimento: os mecanismos do livre mercado. A economista Dambisa Moyo é uma renomada representante dessa abordagem. Ela nasceu na Zâmbia, fez seus estudos universitários nos EUA e atualmente é conferencista, escritora e consultora para grandes empresas multinacionais. Em 2009 lançou seu livro *Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*, no qual expõe sua crítica a ajuda.

À esquerda encontra-se o estruturalismo desenvolvimentista. De modo geral, essa perspectiva indica que a ajuda não é um instrumento para desenvolvimento econômico, mas sim para a 'economia paliativa', isto é, está voltada para apenas amenizar os sintomas advindos do subdesenvolvimento, ao invés de representar mudanças nas causas da pobreza (REINERT, 2007, p.240). Diferencia-se da perspectiva liberal por focar nas causas estruturais que estão impedimento o desenvolvimento, ao



invés de focar nos meios de financiamento pautados nos mecanismos de livre mercado como fator mais importante para o progresso. Essa perspectiva foi identificada nos trabalhos do economista norueguês Erik Reinert, especificamente em seu livro *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, publicado em 2007. Reinert é professor da *Tallinn University of Technology* e faz parte da fundação *The Other Canon*.<sup>31</sup>

Vale ressaltar que as críticas de Dambisa Moyo e Erik Reinert focam no tipo específico de ajuda no qual a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se enquadra, isto é, a ‘ajuda sistêmica’ nos termos de Moyo (MOYO, 2008, p.7). Ambos os autores não tecem suas críticas sobre o papel da ajuda humanitária ou emergencial para alívio de sofrimento pontual.

Ao longo desse capítulo, serão apontados os argumentos de ambos os autores que representam as perspectivas identificadas, de modo a apresentar quais as críticas a AOD como instrumento para o desenvolvimento, quais os efeitos negativos desse instrumento e qual a alternativa apresentada por cada uma das abordagens.

### **3.1 A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é um instrumento para o desenvolvimento?**

Dambisa Moyo acredita que vivemos em uma “cultura de ajuda” (MOYO, 2009, p.XVIII, tradução livre), que se perpetua por meio da noção de que aqueles que têm mais riquezas devem se comprometer em ‘fazer a coisa certa’, e que isto significa “dar esmolas para os pobres” (MOYO, 2009, p.XVIII, tradução livre). Ao longo das últimas décadas, a estratégia de desenvolvimento tem se alterado, mas a ajuda esteve sempre presente como instrumento central, e os seus advogados seguem pregando que “é isso que deveríamos estar fazendo [...], lembrando-nos que temos um imperativo moral para dar mais para quem tem menos” (MOYO, 2009, p.XVIII, tradução livre), como claramente exposto ao longo de todo o argumento de Jeffrey Sachs sobre ‘o desafio da nossa geração’.

---

<sup>31</sup> “The other Canon é ‘reality economics’, o estudo da economia como um objeto real, não definido em termos de adoção de premissas e técnicas fundamentais. Uma teoria econômica baseada na produção, onde desenvolvimento econômico é um processo intrinsecamente desigual”. Tradução livre Informações obtidas no site da fundação. Disponível em< <http://www.othercanon.org/>> Acesso em 26 de outubro de 2016.

Moyo indaga se depois de toda a ajuda enviada ao longo desses anos houve alguma alteração significativa nos países pobres. Com esse questionamento ela pretende julgar a ajuda diante do seu objetivo especificado de prover “crescimento econômico sustentado e alívio da pobreza” ao invés de simplesmente “manter pessoas vivas” (MOYO, 2009, p.150, tradução livre).

Dentro dessa avaliação, a economista aponta ainda que os efeitos e resultados da ajuda não podem ser pensados a partir de uma situação específica e de curto prazo, como a redução dos casos de malária em uma determinada localidade devido à doação de mosquiteiros, pois isso daria a falsa impressão de que a ajuda é eficaz, quando na verdade no médio ou longo prazo ela vai contribuir para uma piora da situação (MOYO, 2009, p.45). Nesse caso específico, por exemplo, o fabricante local de mosquiteiro poderia ir à falência, logo, menos emprego, mais pobreza e mais necessidade de ajuda para repor os mosquiteiros dentro de cinco anos (MOYO, 2009, p.45).

Diante desses parâmetros, Moyo responde que depois de mais de \$1 trilhão de dólares enviados em ajuda para o desenvolvimento, “ao redor do mundo, os receptores de ajuda estão piores, muito piores” (MOYO, 2009, p.XIX, tradução livre). Jeffrey Sachs, como supracitado, argumenta que na realidade o valor enviado que foi de fato destinado para projetos de desenvolvimento não foi o suficiente e, por isso, não podemos observar alterações significativas e é provável que sem a ajuda enviada até agora a situação das populações seria ainda pior.

Quanto a isso, Moyo aponta que nunca saberemos se é verdade, mas o que se sabe é que, primeiramente, “os países que não tem confiado na ajuda, incluindo países africanos como África do Sul e Botsuana, têm consistentemente se saído melhor” (MOYO, 2009, p.150, tradução livre). Além disso, de acordo com Moyo, miséria e pobreza aumentaram e milhões estão mais pobres hoje na África. Para ela, isso não ocorreu apesar da ajuda, mas sim precisamente por causa da ajuda (MOYO, 2009, p.XIX, tradução livre). Moyo afirma que o discurso de que a ajuda pode aliviar a pobreza sistêmica é um mito, pois, na realidade, a “ajuda tem sido, e continua sendo, um absoluto desastre político, econômico e humanitário para a maior parte do mundo em desenvolvimento” (MOYO, 2009, p.XIX, tradução livre).

Assim, Moyo expõe que apesar da ajuda ter falhado claramente ela continua como ponto central das políticas de desenvolvimento desde a década de 50 (MOYO, 2009, p.150). E é devido a essa persistência no erro que o continente africano continua sem conseguir subir na escada de desenvolvimento (MOYO, 2009, p.6). “O que tem a

África que a detém que parece mantê-la incapaz de se juntar ao resto do globo no século XXI? A resposta tem suas raízes na ajuda” (MOYO, 2009, p.6-7, tradução livre). Moyo entende a ajuda como aquilo que de fato estaria prendendo os países extremamente pobres na tal armadilha da pobreza de Sachs, ao invés da ajuda ser o instrumento que iria dar o grande empurrão para fora essa armadilha.

Erik Reinert, com a perspectiva do estruturalismo desenvolvimentista, também aponta que os esforços de desenvolvimento das últimas décadas falharam (REINERT, 2008, p.240). Para ele, isso tem ocorrido, pois os atores envolvidos no regime de desenvolvimento “abandonaram o tratamento das causas da pobreza, e focaram no ataque aos sintomas” (REINERT, 2008, p.240, tradução livre).

De acordo com sua perspectiva, desenvolvimento econômico está e sempre esteve intrinsecamente ligado às mudanças na estrutura produtiva da sociedade a partir da compreensão de suas diferenças qualitativas (REINERT, 2008). As estratégias de desenvolvimento contemporâneas deixaram de lado a imprescindibilidade da estrutura e passaram a se utilizar do instrumento da ajuda para “jogar dinheiro de fora para dentro desses países” (REINERT, 2008, p.240, tradução livre).

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, portanto, estaria atuando não em prol do desenvolvimento, como estabelecido na sua definição e na nomenclatura, mas sim para a chamada “economia paliativa”, “mitigando a dor da miséria econômica” (REINERT, 2008, p.240, tradução livre). De acordo com Reinert, isso se torna um ‘cronismo’ baseado na ajuda, que “cria um sistema de incentivos que retira a atenção da criação de valores nacionais para o aprofundamento da dependência externa” (REINERT, 2008, p.256, tradução livre).

Para Reinert, essa prática da Ajuda se mantém fundamentada na perspectiva da ortodoxia econômica atual de que o desenvolvimento econômico, ao invés de estar relacionado com as estruturas produtivas qualitativamente superiores, é impulsionado pela “acumulação de investimento em capital físico e humano” (REINERT, 2008, p.247), como expresso por Sachs, isto é, compreende-se que o capital por si só será o motor para o desenvolvimento econômico, “independentemente da estrutura econômica na qual esses investimentos são feitos” (REINERT, 2008, p.248, tradução livre).

Para Reinert, essa lógica não é correta, pois as atividades econômicas oferecem distintas oportunidades de investimento e de impulsionar o crescimento (REINERT, 2008, p.248). Com isso, ao clamar mais capital para permitir o mecanismo e acumulação e crescimento, Sachs falha em não compreender que o que capital por si só

não é a chave para o crescimento e vai enfrentar dificuldades de absorção vantajosa em cada país de acordo com a sua estrutura produtiva (REINERT, 2008, p.249).

O resultado disso é que esse financiamento para o desenvolvimento, descolado de uma perspectiva de mudança na estrutura produtiva, pode ter características de ‘esquemas de pirâmide’, na medida em que os juros pagos na Ajuda pelos receptores podem ser superiores a taxa de retorno do investimento feito com esses valores, fazendo com os únicos ganhadores continuem sendo os países ricos doadores que iniciaram o esquema (REINERT, 2008, p.249).

### 3.1.1 Plano Marshall, o ajuste neoliberal e os Objetivos do Milênio.

O Plano Marshall por vezes é utilizado como uma comprovação histórica e concreta de que programas de ajuda externa podem cumprir seu papel de impulsionar o desenvolvimento em outros países. Para Sachs a centralidade do plano está na injeção de capital que permitiu os investimentos necessários, o que pode e deve ser replicado nos países pobres. O primeiro grande plano de ajuda também é reconhecido por Dambisa Moyo e Erik Reinert como bem sucedido, mas por questões diferentes que não se enquadram nos atuais planos de ajuda.

Moyo afirma que essa ajuda funcionou por uma série de fatores que não correspondem à mesma realidade dos países subdesenvolvidos e da prática da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Primeiro, “os países europeus não eram totalmente dependentes de ajuda [...] suas economias tinham outras fontes de recursos” (MOYO, 2009, p.36, tradução livre). Segundo, “o Plano Marshall era finito”, diferentemente da atual ajuda para os países subdesenvolvidos, que permite os governos locais pensarem nessa fonte de recursos como permanente (MOYO, 2009, p.36, tradução livre). Em terceiro lugar, foi um plano de reconstrução, o que quer dizer que todas as nações da Europa que sofreram com a guerra “já tinham instituições relevantes funcionando antes da guerra [...] e tudo o que precisavam era uma injeção de dinheiro para fazer voltar a funcionar” (MOYO, 2009, p.37, tradução livre). Por fim, o Plano Marshall era direcionado para a reconstrução da infraestrutura física, enquanto a ajuda no continente africano hoje envolve os mais diversos setores (MOYO, 2009, p.37).

Já para Erik Reinert, a questão central é que o plano não foi um “programa para transferência massiva de alta quantia de dinheiro para países em dificuldade”, conforme

Sachs busca mostrar, mas sim uma “tentativa explícita [...] de reindustrializar a Europa” (REINERT, 2008, p.152, tradução livre). Assim, Reinert aponta que ajuda foi enviada apenas como uma parte secundária da estratégia, que envolvia determinadas políticas para reindustrializar os países. “O Plano Marshall foi implementado com uma pesada proteção tarifária das indústrias nacionais e regras rígidas de transação de moeda”, além disso, “foi totalmente reconhecida à necessidade de proteção a longo-prazo do emprego” (REINERT, 2008, p.180, tradução livre).

Mas já o que foi aplicado no Segundo e Terceiro Mundo principalmente a partir dos anos 80 foi algo totalmente diferente. De acordo com Reinert, com a difusão dos ideais neoliberais, os países doadores e as instituições multilaterais, FMI e Banco Mundial, passaram a aplicar tacitamente o “irmão mau do Plano Marshall”: o plano Morgenthau. (REINERT, 2008, p.152, tradução livre).

Esse plano havia sido idealizado por Henry Morgenthau Jr, secretário do tesouro dos EUA em 1945, e tinha como proposta desindustrializar a Alemanha, tornando-a um a nação agrícola, de modo a “impedir a Alemanha de ameaçar a paz mundial novamente” (REINERT, 2008, p.152, tradução livre). Os problemas advindos desse plano foram imensos, entre eles: deterioração da indústria, redução da produtividade agrícola, redução do emprego e a fome, visto que “um Estado industrial pode alimentar e manter uma população muito maior que um Estado agrícola ocupando o mesmo território” (REINERT, 2008, p.153, tradução livre).

No caso da década de 80, países ainda não industrializados ou com indústria nascente foram submetidos a terapias de choque, “convertendo-os literalmente de um dia para o outro em casos de livre comércio sem entraves” (REINERT, 2008, p.180, tradução livre). Reinert inclusive aponta a participação de Jeffrey Sachs nesses programas de ajuste, como já relatado.

A ortodoxia neoliberal pregou a abertura financeira e comercial, bem como privatizações e desregulamentação, a redução dos gastos do Estado e confiança no mercado acima de tudo. Reinert aponta que com análise da história econômica é evidente que o livre comércio não promoveu o desenvolvimento de nações, e que na realidade aprofunda a pobreza quando não é instaurado no momento correto. Ainda assim os governos ocidentais e suas instituições seguiram insistindo nessa cartilha para os países pobres, ao mesmo tempo em que se oferecia a ajuda como uma recompensa para aqueles que aplicassem as políticas, e “dessa forma, o dogma do livre comércio global sobrevive” (REINERT, 2008, p.XXIII).

Já a Dambisa Moyo analisa a mudança na década de 80 de forma positiva como uma oportunidade de melhorar o regime de ajuda e possibilitar sua eficácia. Isso porque por meio das condicionalidades da ajuda a projetos e determinadas políticas neoliberais o receptor seria obrigado a fazer algo em troca dos recursos. Contudo, para ela, na prática, falharam porque “condicionalidades foram ostensivamente ignoradas e mesmo assim a ajuda continuava a ser enviada (ou grande parte dela)” (MOYO, 2009, p.39, tradução livre).

A falha para Moyo encontra-se no fato de que as políticas não foram plenamente seguidas, já para Reinert a falha é justamente pela imposição de um conjunto de políticas que é, na realidade, entrave para o desenvolvimento. Independente da explicação, os problemas nos países subdesenvolvidos persistiram e a ajuda continuou sendo solicitada como instrumento para resolução.

Erik Reinert cita o economista estadunidense James K Galbraith, que afirmou que um fato incrível é que os economistas que “foram responsáveis pelas políticas econômicas fracassadas” dos programas de ajuste neoliberal agora são as maiores autoridades no que tange aos programas de ajuda (REINERT, 2008, p.179, tradução livre). Entre eles está Jeffrey Sachs, que foi conhecido como o economista do choque e agora se tornou o da ajuda. Reinert aponta que “Jeffrey Sachs se tornou o grande campeão da economia paliativa e de dar ajuda para aliviar a pobreza e sofrimento que suas próprias políticas econômicas ajudaram a criar” (REINERT, 2008, p.179, tradução livre).

Já com relação ao novo milênio e o uso da ajuda como meio de implementação dos grandes planos da ONU como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Moyo aponta que o grande problema é que a ajuda é ‘fungível’, isto é,

Os valores reservados para um dos propósitos são facilmente desviados para outros, não só para outros propósitos, mas para outras agendas que podem ser inúteis senão prejudiciais para o crescimento [...] quando isso ocorre, como tão frequentemente, não há imposição de punições reais ou sanções (MOYO, 2009, p.46, tradução livre).

Erik Reinert também critica os ODM, mas enquanto Moyo critica o meio de financiamento e a facilidade de desvio dos valores, ele aponta que mais fundamental é que se mantém na tentativa de eliminar os sintomas da pobreza (REINERT, 2008, p.239), isto é, representa a economia paliativa, ao invés da mudança estrutural que de fato significa o desenvolvimento econômico (REINERT, 2008, p.262). Reinert afirma ainda que os objetivos buscados e a ajuda enviada para isso pode até ser necessária em

situações críticas, mas no longo prazo “eles vão permanecer sendo políticas sociais pobres [...] ao menos que as raízes do problema sejam confrontadas” (REINERT, 2008, p.263).

A base multitemática de tais políticas dos ODM e ODS relaciona-se com o modelo de diagnóstico diferencial de Jeffrey Sachs, em que diversas questões são analisadas de modo a concluir as características de uma determinada localidade que a prendem na condição de extrema pobreza.

Entre essas justificativas encontram-se explicações baseadas na geografia, história, cultura, tribos e instituições (MOYO, 2009, p.29). De forma semelhante a Sachs, Moyo considera que esses fatores são importantes, mas não são deterministas ou fatalistas, isto é, “não deveriam condenar a África a um fracasso permanente no crescimento” (MOYO, 2009, p.35, tradução livre).

Ainda em consonância com Sachs, Moyo aponta que “esses fatores variam de país para país e podem fazer parte da explicação de seus problemas em graus diferentes” (MOYO, 2009, p.35, tradução livre). Contudo, a economista afirma que “o que a maior parte desses países que permanecem nessa situação tem em comum, é que todos dependem da ajuda” (MOYO, 2009, p.35, tradução livre), o que para ela leva-nos a concluir que esse sim é um fator mais determinante para o fracasso.

Reinert, por sua vez, afirma que essas justificativas multifacetadas que explicam o porquê dos países pobres permanecerem nessas condições, normalmente estão repletas do que ele chama de ‘*red herrings*’ (REINERT, 2008, p.216), isto é, questões secundárias – muitas vezes efeitos – que são tratados como soluções para causas fundamentais e que terminam por desviar a atenção do que é de fato substancial (REINERT, 2008, p.217).

O primeiro ponto fundamental exposto pelo Consenso De Washington foi a necessidade de ‘corrigir o preço’, isto é combater a inflação, para de fato resolver o problema desses países. Ao não conseguir melhorar a situação dos países subdesenvolvidos, conforme prometido, o ‘Consenso de Washington’ foi adicionando novas explicações ao seu discurso, e cada uma delas foi “celebrada como se tivesse apresentado a solução final para a pobreza” (REINERT, 2008, p.216).

Foram estas: estabelecer corretamente os direitos de propriedade; estabelecer as instituições corretas; estabelecer a governança correta; estabelecer a competitividade correta; estabelecer inovação; estabelecer empreendedorismo; estabelecer educação; obter o clima correto; e resolver a problemática das doenças (REINERT, 2008, p.216).

Reinert pondera que os fatos podem até ser relevantes, contudo, “falham em resolver o que é mais fundamental no processo de desenvolvimento: estabelecer a atividade econômica correta” (REINERT, 2008, p.216, tradução livre), e os demais fatores estarão relacionados a isso.

Os direitos de propriedade, as instituições e a governança são, em grande medida, influenciadas pela estrutura produtiva da sociedade. Com relação aos aspectos da competitividade, inovação e educação, eles poderão ter efeitos diferenciados a depender da atividade econômica. A competitividade pode significar um mecanismo que aumenta a renda de todos ao mesmo tempo em que se mantém competitivo no mercado, ou pode implicar na redução dos salários dos trabalhadores para manter a mão de obra barata, como normalmente ocorre em atividades trabalho-intensivo (REINERT, 2008, p.228).

No caso da Inovação, Reinert aponta que Hans Singer identificou os efeitos de inovação em produto e em processos (REINERT, 2008, p.229). Em indústrias e setores conhecimento-intensivo a inovação geralmente é concretizada em novos produtos e maiores lucros, enquanto no setor agrícola a inovação será de processos e geralmente implicará a redução dos preços (REINERT, 2008, p.229). O resultado, de acordo com Reinert, é que alguns países são especializados em atividades que não apresentam possibilidades de inovação, “para depois serem acusados de não inovar o suficiente” (REINERT, 2008, p.230).

Para a falta de empreendedorismo como causa da pobreza, Reinert aponta que as oportunidades variam de país para país, especificamente devido à atividade, que influencia na demanda, oferta, capital e no tipo de competição (REINERT, 2008, p.230). No que tange a educação, Reinert aponta que sem dúvida é algo importantíssimo para o desenvolvimento, contudo, não vai servir a esse fim se não houver simultaneamente a abertura de oportunidades de trabalho para essas pessoas qualificadas, e isso só será feito por meio da mudança estrutural. (REINERT, 2008, p.230).

Por fim, com relação às questões relativas à geografia, clima e doenças, que são bastante utilizadas na construção argumentativa de Jeffrey Sachs, Reinert afirma que tais desvantagens devem ser compensadas através da política econômica, especificamente na estruturação de um setor de manufaturas (REINERT, 2008, p.236). De acordo com Reinert, a Europa “acabou com os casos de Malária na região através da industrialização e do desenvolvimento” (REINERT, 2008, p.236, tradução livre). Hoje



nos países que sofrem com essas questões, os atores envolvidos não buscam o desenvolvimento para finalmente erradicar as doenças, mas sim entregam mosquiteiros (REINERT, 2008, p.236).

Para Erik Reinert, advogados da Ajuda, como Jeffrey Sachs, enfatizam todos esses aspectos de modo a encobrir ou justificar todas as falhas do Consenso de Washington e das políticas neoliberais (REINERT, 2008, p.236). Assim, Sachs prega a noção de que os países estão presos na armadilha da pobreza que envolve aspectos de geografia, clima, doenças, isto é, “quando a mão invisível falha na entrega do crescimento, a economia parece degenerar em uma crença primitiva que a miséria do mundo é causada por destino, providência e natureza [...] e não pela humanidade” (REINERT, 2008, p.236, tradução livre). A realidade é que para Reinert, esses elementos tonaram-se armadilhas porque o Consenso de Washington removeu “as ferramentas que historicamente tornaram possível para os países escaparem da mesma armadilha” (REINERT, 2008, p.237, tradução livre).

### **3.2 Quais os efeitos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento?**

Dambisa Moyo enfatiza que além da Ajuda não estar resolvendo os problemas, ela passou a ser parte do problema, “na verdade, a ajuda é o problema” (MOYO, 2009, p.47). A ajuda é tão ‘maligna’, de acordo com Moyo, porque afeta o país receptor em três aspectos diferentes: estimula a corrupção; gera efeitos macroeconômicos nocivos e intensifica os conflitos civis.

Com relação ao primeiro aspecto, a economista aponta que a ajuda prende o país em um ciclo vicioso. Ela é enviada para o país empobrecido e representa uma grande quantidade de dinheiro que pode ser facilmente desviada. Com isso, é prontamente utilizada para fins privados das pessoas envolvidas no governo. É devido a esse recurso de acesso fácil, “fungível, ou que facilmente pode ser roubado, redirecionado ou extraído” (MOYO, 2009, p.52, tradução livre) que a corrupção é sustentada naquela localidade.

Os governos corruptos, por sua vez, interferem no Estado de Direito, na transparência das instituições e na proteção das liberdades civis (MOYO, 2009, p.50). Com esse cenário montado, de alto grau de corrupção e incerteza, os investimentos domésticos e internacionais são reduzidos, pois poucos empresários “vão arriscar seu

dinheiro em empreendimentos onde os funcionários do governo corrupto podem reivindicar seus rendimentos” (MOYO, 2009, p.50, tradução livre).

A consequência disso é a queda do crescimento econômico e das oportunidades de trabalho. E o resultado é o aumento dos níveis de pobreza, que leva a ação da comunidade internacional de prover mais ajuda. (MOYO, 2009, p.49). O ciclo então recomeça, perpetuando a cultura da dependência, facilitando a corrupção sistemática, retraindo os investimentos e impedindo o crescimento (MOYO, 2009, p.49). Portanto, para ela, é esse ciclo que tem perpetuado o subdesenvolvimento nesses países.

A corrupção sistêmica consegue se expandir cada vez mais pelos diversos níveis da sociedade. Ela corrompe novos talentos ou os impele a trabalhar no setor privado ou sair do país; ela afeta as compras governamentais (MOYO, 2009, p.50); e dificulta o fortalecimento da classe média tão necessária para o empreendedorismo, pagamentos de impostos e cobrança de ação do governo (MOYO, 2009, p.57-58).

De acordo com Moyo, nesses países os governantes estão mais interessados em garantir seus próprios interesses e podem permanecer assim, pois como a fonte do seu orçamento é a ajuda e não os impostos, praticamente não há o mecanismo de *accountability* para seus cidadãos, isto é, “não deve nada a sua população” (MOYO, 2009, p.58, tradução livre). Enquanto a ajuda substituir os impostos, não haverá a formação de uma sociedade civil forte que poderá forçar seu governo a agir em prol da população (MOYO, 2009, p.58).

Ainda com relação à corrupção, Moyo traz a noção de corrupção positiva e negativa. A corrupção positiva é aquela em que o dinheiro é desviado, mas é utilizado no país (MOYO, 2009, p.56), o que de uma forma ou de outra poderia representar movimentação na economia. Já a corrupção negativa é o caso em que o dinheiro roubado “é enviado para fora para as contas de bancos estrangeiros” (MOYO, 2009, p.56, tradução livre). De acordo com a economista, é essa diferenciação que pode explicar o porquê de países asiáticos tão corruptos conseguirem obter bons níveis de crescimento econômico (MOYO, 2009, p.56), como apontado no argumento de Jeffrey Sachs. Ela afirma que é a corrupção negativa que afeta o continente africano, enquanto no geral é a positiva que ocorre na Ásia (MOYO, 2009, p.57).

O segundo aspecto de sua crítica reside nos problemas que um grande fluxo de dinheiro pode causar ao ser injetado em uma economia (MOYO, 2009, p.60). Em primeiro lugar: a ajuda reduz poupança e o investimento. Moyo aponta que estudos

econômicos já “confirmaram a correlação entre aumento de ajuda externa e redução nas taxas de poupança doméstica” (MOYO, 2009, p.61, tradução livre).

A ideia é que quando os recursos entram as poucas pessoas que de fato tem acesso aos valores são tentadas a gastar em bens de consumo e assim, poupam menos. (MOYO, 2009, p.61). Como consequência disso, “há menos dinheiro disponível nos bancos para que sejam emprestados para investimento doméstico” (MOYO, 2009, p.61, tradução livre). E os investimentos estrangeiros privados, por sua vez, também se reduzem porque tendem a confiar menos em uma sociedade dependente de ajuda (MOYO, 2009, p.61).

Segundo, a ajuda pode ser inflacionária. Como os fluxos de ajuda no geral são direcionados para financiar consumo, ele leva ao aumento de demanda por produtos e serviços locais não transacionáveis bem como importados. O grande problema é que em no país empobrecido, o aumento da demanda não é acompanhado de um aumento na oferta, o que leva ao aumento generalizado dos preços. Para combater os efeitos prejudiciais disso, mais ajuda é requerida, levando a um problema cíclico. Já para reduzir a inflação, o governo aumenta a taxa de juros, que por sua vez, desestimula o investimento. E aí o novamente segue o ciclo: menos investimento, menos oportunidade de trabalho, mais pobreza e mais ajuda (MOYO, 2009, p.62).

Terceiro, a Ajuda estrangula o setor exportador. A entrada de altos valores em dólar na economia faz com que a moeda local de câmbio flutuante fique com o valor cada vez maior (MOYO, 2009, p.62). Com isso, os produtos locais ficam mais caros no mercado internacional e, logo, menos competitivos (MOYO, 2009, p.62). Esse fenômeno na economia é conhecido como doença holandesa (MOYO, 2009, p.63), e é dessa forma, *ceteris paribus*, que os fluxos de ajudam prejudicam o setor exportador.

O mesmo pode ser afirmado para os casos em que o sistema de câmbio seja fixo. (MOYO, 2009, p.62). Como já apontado, os fluxos de ajuda levam a maior demanda por produtos domésticos, o que leva ao aumento dos preços de outros recursos que não tem aumento correspondente na oferta, “o que faz com que as empresas que competem no mercado internacional e dependem desses recursos fiquem cada vez menos competitivas e, eventualmente, venham a fechar” (MOYO, 2009, p.63, tradução livre).

Moyo aponta que já foi realizado um estudo pelo FMI que comprovou essas questões:

Os economistas do FMI argumentaram que as contribuições dos fluxos de ajuda para o aumento da taxa de câmbio do país foi uma das

razões do porquê de a ajuda ter falhado em melhorar o crescimento, e que a ajuda pode também ter contribuído para a baixa produtividade nas economias pobres através da queda das exportações (MOYO, 2009, p.63, tradução livre).

Para amenizar esse problema da ‘doença holandesa’, o governo em um regime de câmbio fixo: i) pode aumentar taxa de juros para combater a inflação, o que também prejudica a atividade econômica (MOYO, 2009, p.64); ii) ou pode esterilizar os fluxos de ajuda, isto é, “emitir títulos ou *IOUs*<sup>32</sup> para pessoas na economia e em troca pegar o dinheiro da economia” (MOYO, 2009, p.64, tradução livre) retirando assim o excesso de moeda.

Por fim, em quarto lugar, a ajuda causa um gargalo relacionado à capacidade de absorção. De acordo com Moyo, de modo geral, países pobres não têm estruturas institucionais e financeiras bem desenvolvidas, nem mão de obra qualificada e oportunidades de investimento o suficiente para que esse altos valores repentinos sejam aplicados de forma produtiva (MOYO, 2009, p.65).

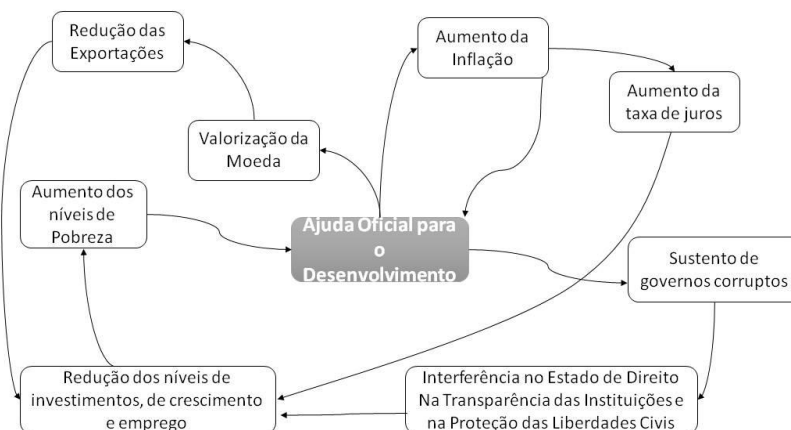
Como os recursos não podem ser aplicados da melhor forma, isto é, em investimento, eles serão direcionados ao consumo, o que novamente leva ao risco de inflação (MOYO, 2009, p.65). Para evitar isso, além de seguirem pagando os juros do empréstimo, os *policymakers* terão que ‘enxugar’ esse excesso de dinheiro por meio do processo de esterilização dos fluxos de ajuda, conforme supramencionado. O problema é que essa administração financeira da ajuda acaba por ser mais prejudicial, na medida em que os juros pagos pelo empréstimo são maiores do que o governo recebe por segurar todo o dinheiro retirado de circulação, o que corrobora a afirmação de Reinert de que ocorre um ‘esquema de pirâmide’, em que os ganhadores são os doadores (MOYO, 2009, p.65).

Na figura 7 é possível observar um esquema do ciclo vicioso causado pela Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, de acordo com a perspectiva de Dambisa Moyo.

---

<sup>32</sup> IOU do inglês *I owe You*.

Figura 7 - Ciclo Vicioso da Ajuda <sup>33</sup>



Dambisa Moyo ainda aponta um terceiro efeito negativo da ajuda, que é a intensificação de conflitos civis. Moyo expõe que a maioria dos conflitos hoje “nascem pela competição por controle de recursos; são predominantemente uma característica de economias pobres e são, cada vez mais, conflitos internos” (MOYO, 2009, p.59, tradução livre). Assim, ela afirma que a ajuda externa fomenta conflitos nesses países, por ser uma grande quantidade de recursos acessível. Isso impulsiona grupos a quererem “capturar o controle do Estado para obter essa vantagem financeira” (MOYO, 2009, p.59, tradução livre).

Erik Reinert, por outro lado, apesar de concordar que a ajuda “cria um sistema que alimenta vícios privados de corrupção e conflito” (REINERT, 2008, p.211, tradução livre), acredita que críticas baseadas em argumentos liberais, como os de Dambisa Moyo, não questionam o aspecto mais importante, qual seja: o fracasso das estratégias de desenvolvimento e do regime de ajuda de “compreender o sistema produtivo mundial que, por sua própria natureza produz desenvolvimento econômico desigual” (REINERT, 2008, p.206, tradução livre).

Para Erik Reinert a ajuda em si não seria um problema, mas as políticas e interesses que norteiam a prática da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento a mantém na economia paliativa em detrimento do seu potencial de desenvolvimento (REINERT, 2008, p.263). Assim, a Ajuda passa a também ser parte do problema, na medida em que

<sup>33</sup> Fonte: Informações obtidas em Moyo (2009) e figura de autoria própria.

se torna um instrumento para a criação e manutenção de um novo modelo de colonialismo: o *Welfare Colonialism*<sup>34</sup>.

Através desse sistema se mantém a divisão internacional do trabalho que impõe aos países do antigo ‘Terceiro Mundo’ a especialização em produção de matéria prima enquanto permite o ‘Primeiro Mundo’ se tornar cada vez mais especializado na atividade industrial e de serviços conhecimento-intensivo.

Nesse modelo, se perpetua uma relação de dependência entre os países do centro e os da periferia, em que A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é utilizada como um incentivo que garante o controle, ao mesmo tempo em que alivia situações mais críticas, cria passividade, desincentivo para trabalhar (REINERT, 2008, p.263), e “previne a mobilização política e a autonomia” (REINERT, 2008, p.263, tradução livre).

Reinert aponta que por mais que possam ter existido intenções nobres por trás da criação de programas de ajuda para os pobres, o sistema se configurou em um modelo em que os países ricos continuam exercendo seu poder e garantindo seus interesses, agora de forma encoberta de ‘generosidade’. Os doadores estarão sempre na posição vantajosa de cortar os fluxos de ajuda caso “eles desaprovarem as políticas nacionais” dos receptores (REINERT, 2008, p.264, tradução livre).

Portanto, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento mantém-se apenas paliativa para que possa se converter em um “mecanismo extremamente poderoso através do qual os países ricos acabam controlando os países pobres” (REINERT, 2008, p.264, tradução livre). Assim, “ao invés de promover a democracia global, tais políticas levarão a direção da plutocracia global” (REINERT, 2008, p.264, tradução livre), onde o poder é exercido por aqueles que possuem as riquezas.

De acordo com Reinert, os Objetivos do Milênio se enquadram nesse sistema colonial na medida em que focam na garantia das necessidades básicas da população mais pobre, tratando da pobreza a partir do ponto de vista do consumo, ao passo que deixam os outros países seguirem com a responsabilidade da produção industrial, ou seja, “o resto do mundo seguir com os negócios” (REINERT, 2008, p.265, tradução livre).

Isso quer dizer que ao invés de focar na industrialização dos países mais pobres, as estratégias de desenvolvimento e especificamente os ODM, mantém a divisão

---

<sup>34</sup> . “Esse termo foi cunhado pelo antropólogo Robert Paine para descrever a integração econômica da população nativa no norte do Canadá” (REINERT, 2008, p.263, tradução livre).

internacional do trabalho desigual e transferem ajuda de modo a compensar as perdas. Nesse caso,

“os ODM pode ser compreendidos como um sistema onde nações produzindo com retornos crescentes (nações industrializadas) pagam compensação anual para nações produzindo em retornos constantes ou decrescentes (produtores de matéria prima) por suas perdas” (REINERT, 2008, p.265, tradução livre).

O *Welfare Colonialism* parece funcionar de forma muito semelhante às colônias tradicionais, que eram explicitamente impedidas de “estabelecer manufaturas de modo a concentrar no fornecimento de matérias primas” (REINERT, 2008, p.166, tradução livre). Atualmente, a prática é mais sutil e conta com instrumentos como a ajuda para encobrir, mas no final “países em desenvolvimento desindustrializados são tentados com a livre exportação de produtos agrícolas para a Europa e Estados Unidos de modo a esquecerem de seus desejos de industrializar” mesmo sabendo que “país algum se tornou rico exportando alimentos sem também ter um setor industrial” (REINERT, 2008, p.166, tradução livre).

Logo, de acordo com Reinert, a globalização e sua divisão internacional do trabalho tem se conformado em um processo de colonização, que se utiliza da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento para por em prática o Plano Morgenthau, em que “países são apenas permitidos a produzir matéria prima”, o que seria, para Reinert, o conceito de colônia tanto atualmente quanto cinco séculos atrás (REINERT, 2008, p.180).

### **3.3 Qual a alternativa a Ajuda?**

#### 3.3.1 Novas formas de financiamento: a saída liberal

Dambisa Moyo argumenta que o discurso propagado por advogados da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, como Jeffrey Sachs, trata a ajuda como se ela fosse o único instrumento através do qual os países desenvolvidos podem agir em prol dos países subdesenvolvidos. Isso acaba por incitar um descolamento da ajuda de todas as outras ações possíveis de causar impactos e mudar o rumo da economia dos países pobres.

Como já apontado, ao longo das décadas, a ajuda se manteve como instrumento para as mais diversas políticas de desenvolvimento. O que Moyo enfatiza é justamente que esse é o problema: independente da política de desenvolvimento escolhida, a forma

de financiamento é extremamente relevante e pode enfraquecer os efeitos das estratégias de desenvolvimento. Assim, para a economista, a ajuda não deve ser a forma de financiar o desenvolvimento, como vem sendo feito.

Para ela, mesmo sendo uma agenda capitalista ou socialista, a forma de financiamento deve ser garantida por meio dos mecanismos de livre mercado. “Já que ideologia alguma, fora a que está baseada no movimento de capital e na competição, tem sido bem sucedida em retirar o maior número de pessoas da pobreza mais rapidamente” (MOYO, 2009, p.145, tradução livre).

Portanto, para Moyo, para que o desenvolvimento de fato ocorra, é imprescindível que os países procurem outras formas de financiamento. Isso porque além de todos os problemas advindos da ajuda, Moyo aponta que os doadores estão cada vez mais ‘fatigados’ e os fluxos estão se reduzindo (MOYO, 2009, p.74).

De acordo com Moyo, essa redução pode estar acontecendo por diversos motivos. Primeiramente, porque não há dinheiro, visto que os países estão enfrentando suas próprias pressões financeiras. Essa ideia contraria a tese de Jeffrey Sachs de que bancar o fim da extrema pobreza é bem acessível para os países ricos. Em segundo lugar, porque os doadores não mais acreditam que ajuda funciona; terceiro, porque eles não se importam; ou quarto, devido à pressão de sua população que quer reduzir os gastos com ajuda externa (MOYO, 2009, p.74-75).

Quanto a esse último aspecto, Moyo destaca uma pesquisa realizada em 1980, em que 82% dos entrevistados nos EUA afirmaram que queriam o corte na ajuda econômica externa (MOYO, 2009, p.74). Contudo, Sachs apontou que no caso dos EUA há falta de informação da população com relação a quanto de fato se gasta com ajuda. Em uma pesquisa feita em 2001 pelo *Program on International Policy Attitude (PIPA)* na University of Maryland, foi concluído que “estadunidenses em média acreditam que a Ajuda Externa representa 20% do orçamento federal dos EUA, aproximadamente 24 vezes mais do que a realidade” (SACHS, 2005, p.329, tradução livre).

Moyo propaga a necessidade de acabar com vício de ajuda e se apoiar em novas formas de financiar o desenvolvimento, mas compreende que esse processo não é simples, e que deve ser feito de forma gradual em um período de 5 a 10 anos. Isto “porque não seria prático ou realista de ver a ajuda caindo imediatamente para zero. Nem nesse ínterim, isso pode ser desejável” (MOYO, 2009, p.76, tradução livre).



Nesse ponto, Moyo abre uma margem para que ajuda seja utilizada. Nesse caso seria uma parcela modesta e decrescente do financiamento para o desenvolvimento, e seria direcionada para resolver problemas críticos. Portanto, a ajuda sistemática pode fazer parte do financiamento, de acordo com a economista, “apenas na medida em que sua presença decresce enquanto diferentes alternativas de financiamento assumem. O objetivo final é um mundo sem ajuda” (MOYO, 2009, p.76, tradução livre).

A primeira alternativa que Moyo apresenta é a entrada no mercado de capitais. Nesse caso, o país utilizaria da venda de títulos como se fossem fontes de empréstimos ou IOU (MOYO, 2009, p.77). Ela aponta que a diferença desse tipo de ‘empréstimo’ para o empréstimo no modelo da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é que: as taxas de juros são maiores, pois são no nível do mercado; os períodos para pagamento são mais curtos; e os termos para caso de inadimplência são mais rígidos. (MOYO, 2009, p.77). Para a perspectiva de Moyo, essas diferenças fazem com que o uso de títulos seja uma alternativa melhor, pois com todas essas condições o governante será induzido a utilizar o empréstimo da melhor forma.

De acordo com Moyo, a entrada nesse mercado de capitais não é difícil, mas é necessário realizar alguns processos. Primeiramente, o país “precisa adquirir uma classificação (*rating*), normalmente obtida de agências de classificação reconhecidas internacionalmente” (MOYO, 2009, p. 78, tradução livre). Ela afirma que mesmo que a classificação seja ruim inicialmente, já está valendo de guia aos investidores (MOYO, 2009, p.78). Moyo faz uma ressalva que “classificar países é uma arte e não uma ciência” (MOYO, 2009, p.83, tradução livre). O que quer dizer que mesmo as principais agências *Standard & Poor’s*, *Moody’s Investor Service* e *Fitch Rating* podem errar, tanto para mais quanto para menos e isso vai influenciar o custo do empréstimo (MOYO, 2009, p.83).

Em segundo lugar, o país deve pensar em incentivos para atrair investidores ao mesmo tempo em que busca mostrar que de fato consegue gerenciar seus empréstimos (MOYO, 2009, p.78). Moyo afirma que a boa notícia para os países em desenvolvimento que quiserem se utilizar dessa alternativa, é que os investidores estão cada vez mais interessados neles (MOYO, 2009, p.78). Isso porque os países emergentes têm representado possibilidades de altos retornos e os investidores buscam diversificar seu portfólio “para espalhar seus riscos e benefícios através de seus investimentos” (MOYO, 2009, p.80, tradução livre).

De acordo com Moyo, em economias mais estabilizadas e com melhor gerenciamento “os investidores tem deixado de ser apenas especuladores de curto prazo para serem atores de longo prazo” (MOYO, 2009, p.79, tradução livre). Outra vantagem dessa alternativa, de acordo com a economista, é que só “o fato do título existir já traz maior credibilidade para que o país possa conseguir ainda mais recursos” (MOYO, 2009, p.79, tradução livre).

Moyo aponta que quando a economia já estiver mais madura, ela pode reduzir esses títulos emitidos para o mercado internacional, e pode se utilizar de títulos domésticos, bem como poupança e impostos (MOYO, 2009, p.82). Com relação à emissão de título no mercado doméstico, há a grande vantagem de que o “débito geralmente sai mais barato do que o débito emitido em moeda estrangeira” (MOYO, 2009, p.89, tradução livre).

Moyo expõe que a importância de fortalecer esse mercado doméstico de títulos foi reconhecida inclusive pelo Banco Mundial, quando em outubro de 2007 a organização lançou o GEMLOC *Global Emerging Markets Local Currency Program*, para “apoiar o desenvolvimento de mercado de títulos de moeda local” (MOYO, 2009, p.90, tradução livre).

A segunda alternativa de financiamento para o desenvolvimento que Moyo indica é o Investimento Estrangeiro Direto. A economista aponta que países do continente africano não têm conseguido capitalizar no crescimento dos IED no mundo (MOYO, 2009, p.99). Para Moyo, na teoria faria bastante sentido que os investimentos corresse para esses países, devido à abundância da mão de obra e o seu baixo custo, além de vastas oportunidades de investimento e a localização geográfica estratégica, isto é, próximo da Europa, EUA e Ásia (MOYO, 2009, p.99).

Isso ocorre devido à precária infraestrutura local, em especial nas estradas, energia e telecomunicações, o que aumentaria o custo de produção (MOYO, 2009, p.100). Além disso, há o desincentivo da corrupção sistêmica, burocracia complexa, do ambiente legal e regulatório limitado; e imposição de regulação excessiva<sup>35</sup> e desnecessária (MOYO, 2009, p.100). De acordo com Moyo, “fazer negócios na África é um pesadelo” (MOYO, 2009, p.100, tradução livre). Os investidores não conseguem obter a informação, não há transparência, “eles não sabem para onde ir, para quem perguntar” (MOYO, 2009, p.100, tradução livre).

---

<sup>35</sup> A autora utiliza a expressão *Red-Tape*

Para reverter isso, é preciso liderança e um governo empreendedor que reconheça a importância dos Investimentos Estrangeiros Direto; que resolva “reduzir a papelada, fornecer as coordenadas e acelerar o processo” (MOYO, 2009, p.101, tradução livre) e, claro, avançar no seu sistema legal e regulatório para que os investidores acreditem que tem a quem recorrer diante de qualquer problema (MOYO, 2009, p.102); por fim, esse governo precisa também atrair os investidores, seja por meio de instrumentos como estruturas fiscais atraentes, ou seja, mostrando que o governo está disposto a investir na infraestrutura (MOYO, 2009, p.102).

Moyo destaca o os investimentos feitos pela China no continente africano. Entre 2000 e 2005, o IED da China para o continente totalizou US\$30 bilhões, e em meados de 2007 o estoque do investimento já somava US\$ 100 bilhões (MOYO, 2009, p.105). Moyo aponta que a economia chinesa tem crescido de forma muito rápida, e logo “necessita desesperadamente dos recursos que a África pode prover” (MOYO, 2009, p.103, tradução livre).

Os principais investimentos chineses tem sido nos países ricos em recursos naturais, como cobre, ferro, minérios e petróleo (MOYO, 2009, p.105). Mas de acordo com Moyo, nos últimos anos o país tem expandido e diversificado seus investimentos, para setores como “têxtil, agro-processamento, geração de energia, construção de estradas, turismo e telecomunicações” (MOYO, 2009, p.106, tradução livre). Apesar das críticas feitas ao papel dos chineses na África, Moyo vê essa ação como algo de modo geral benéfico, principalmente porque diferente dos programas de ajuda, a China cobra algo em troca desses recursos, o que de certa forma garante que os investimentos em infraestrutura de fato serão realizados (MOYO, 2009, p.152).

A terceira alternativa é o comércio. De acordo com Moyo, “os benefícios econômicos do comércio são, em sua maioria, uma verdade geralmente aceita” (MOYO, 2009, p.114, tradução livre). Mas, alguns países, em especial os africanos, se enquadram no que ela chama de “*losing globalizers*”, isto é, países que “aumentaram seu comércio, mas não apresentaram crescimento associado” (MOYO, 2009, p.114, tradução).

Moyo afirma que a razão disso encontra-se no âmbito da política (MOYO, 2009, p.115). O que ocorre é que por se utilizarem da ajuda, o mundo rico ocidental age em todos os outros níveis de forma totalmente descolada daquilo que eles pregam com a ajuda. É quase como se esse instrumento fosse apenas uma forma de compensação que permite que eles busquem seus interesses nas demais áreas. Moyo aponta que esse é o

caso do comércio, que tem apresentado poucos avanços nas rodadas de negociação da OMC.

A Rodada Doha, inicialmente idealizada para focar na situação dos países em desenvolvimento, está travada há anos e a solução não parece estar próxima. Um dos pontos que deveriam estar sendo negociados são os altos valores gastos com apoio doméstico à produção agrícola por parte dos países desenvolvidos. Os próprios países da OCDE – a mesma OCDE que coordena a Ajuda Oficial para o desenvolvimento – gastam bilhões em subsídios para sua agricultura (MOYO, 2009, p.115).

De acordo com Moyo, países em desenvolvimento também têm “distorcido o mercado comercial” dessa mesma forma, como China, Turquia, Brasil, México, Egito e Índia. (MOYO, 2009, P.117). Além disso, Moyo aponta que a os próprios países africanos tomam ações protecionistas, impondo altas barreiras para importações de outras nações do continente (MOYO, 2009, p.117). “O resultado é um mundo mais protecionista com restrições comerciais” (MOYO, 2009, p.115, tradução livre).

A economista enfatiza que é de extrema importância o desenvolvimento do comércio doméstico e regional. Para isso, os líderes devem gerar “demanda doméstica por produtos e serviços produzidos localmente, isto é, o setor não comerciável” e incentivar os empreendedores para assumir a oferta desse setor. Além disso, os africanos deveriam “impulsionar o comércio e aumentar a coesão e integração regional” (MOYO, 2009, p.124, tradução livre).

Novamente, a China aparece, para Moyo, como importante ator para os países africanos empobrecidos<sup>36</sup>. Sendo que ainda há críticas e receios de que o comércio com os chineses irá consolidar “o status do continente como o exportador de commodity, e a história já mostrou que país algum se tornou rico confiando apenas nas suas exportações agrícolas (com exceção talvez da Nova Zelândia)” (MOYO, 2009, p.121, tradução livre).

Contudo, para Moyo, nesses países empobrecidos a situação “não é sobre perfeição: é sobre sobrevivência – e sobrevivência é hoje” (MOYO, 2009, p.121). Isto é, não é o momento dos países subdesenvolvidos sofrendo com a extrema pobreza se preocuparem com questões de estrutura produtiva, quando precisam de dinheiro hoje para sobreviver e começar a financiar seu desenvolvimento.

---

<sup>36</sup>De acordo com a economista, na Segunda Conferência de empreendedores chineses e africanos, em 2005, o Premier Chinês, Wen Jibao, afirmou que “o comércio da China com a África aumentaria para US\$100 bilhões em cinco anos” (MOYO, 2009, p.114).

A quarta alternativa são os sistemas de créditos que conseguem emprestar para os mais pobres, aqueles que são geralmente identificados como ‘não viáveis’ pelo sistema bancário tradicional, pois não têm ‘garantia’ (*collateral*), ou seja, “não tem casa, carro, ou qualquer outro ativo tangível contra o qual ele possa fazer o empréstimo” (MOYO, 2009, p.136, tradução livre). O melhor exemplo disso é a microfinança<sup>37</sup>.

O sucesso do modelo de microfinança, como o caso do sistema de Muhammad Yunus, foi grande e se espalhou por diversos países (MOYO, 2009, p.127), como ratificado por Jeffrey Sachs, que também enfatiza a importância da microfinanças em especial como instrumento de empoderamento da mulher (SACHS, 2015, p.167). De acordo com Moyo, o “ponto importante [...] é que pobres que anteriormente eram excluídos e alheios do sistema bancário, são agora parte de uma dinâmica financeira em funcionamento. Com isso vem a cultura de empréstimos e pagamentos [...] e a capacidade de criar empreendimentos e crescimento” (MOYO, 2009, p.130, tradução livre).

Outro exemplo apresentado por Moyo é bastante interessante é o *Kiva*. É um sistema online de empréstimos para as pessoas mais pobres ao redor do mundo (MOYO, 2009, p.130). A ideia é que por um lado, aqueles que precisam de empréstimo postam o quanto precisam e para o quê precisam no sistema *Kiva*, e por outro, os que podem bancar – qualquer pessoa – entram no site e emprestam de 25 em 25 dólares para quem quiser. Eles enfatizam que não é uma doação, mas sim um empréstimo e que você receberá seu valor de volta que pode ser sacado ou emprestado novamente.<sup>38</sup>

A quinta alternativa são as remessas. Isto é, os valores que pessoas que moram fora do seu país mandam de volta para suas famílias (MOYO, 2009, p.113). Moyo aponta que as estimativas da ONU são que 33 milhões de africanos moram fora do seu país de origem (MOYO, 2009, p.113). Diante disso, há um grande potencial para que as suas remessas sejam outra forma de financiamento. No ano de 2006, por exemplo, foram enviados US\$ 20 bilhões, o que de acordo com Moyo é um valor ainda abaixo da realidade, devido a grande quantidade de dinheiro que é enviada sem o devido registro (MOYO, 2009, p.133).

---

<sup>37</sup> O modelo de microfinanças foi criado por Muhammad Yunus no Bangladesh. Ele “percebeu que embora muitas vilas não tivessem ativos visíveis, eles todos compartilhavam uma coisa – uma comunidade de interdependência e confiança” (MOYO, 2009, p.126, tradução livre). A partir dessa percepção ele criou o *Grameen Bank* e utilizou essa ‘confiança’ como a garantia do empréstimo. (MOYO, 2009, p.126).

<sup>38</sup> Informações obtidas no website do Kiva. Disponível em< <https://www.kiva.org/>> Acesso em 19 outubro de 2016.

De acordo com Moyo, esses valores podem ser utilizados para “financiar o débito externo por meio do pagamento das importações e da dívida externa” (MOYO, 2009, p.134, tradução livre); além disso, podem ser utilizadas para ‘securitizar’ empréstimos no mercado internacional, isto é, podem servir de garantia para os empréstimos devido a sua maior estabilidade (MOYO, 2009, p.134); e no âmbito das famílias, esses valores podem ser utilizados para necessidades básicas de consumo ou pequenos negócios (MOYO, 2009, p.135).

Moyo aponta que o desafio a ser enfrentado para deslanchar todo esse potencial são as altas taxas cobradas para as remessas, que fazem com que o valor final que é recebido pela família seja bem menor. Isto, por sua vez, desencoraja o envio ou encoraja que seja enviado por vias não registráveis. De acordo com a economista, a maior parte do custo da transferência é determinada pelo mercado privado, portanto, pode ser reduzido “através do aumento do acesso a serviços bancários e do reforço da competição na indústria de remessas” (MOYO, 2009, p.135, tradução livre).

Moyo faz uma ressalva de que de fato as remessas podem funcionar como se fosse ajuda, que ela tanto critica. Isto porque são enviadas sem que o receptor faça algo, e, portanto, pode encorajar “consumo irresponsável e a preguiça” (MOYO, 2009, p.136). Ela aponta que isso pode até ser verdade, a diferença, contudo, é que “parte do dinheiro chega aos pobres e segue o caminho para o uso produtivo. Assim, ao contrário da ajuda, não aumenta a corrupção” (MOYO, 2009, p.136, tradução livre).

A sexta alternativa é a poupança. De acordo com Dambisa Moyo há capital latente em muitos dos países empobrecidos, o que a leva a afirmar que o principal problema de países como os africanos pode não ser a falta de capital, mas sim a de um mercado financeiro mais eficiente (MOYO, 2009, p.137).

Ela relata o caso da Índia, que organizou um sistema para viabilizar a troca de ouro por papel moeda. “Mais da metade da poupança indiana estava ligada a ativos físicos” assim, por meio dessa estratégia eles conseguiram “trazer milhões de pobres para o sistema bancário e de forma bem sucedida liberar recursos latentes” (MOYO, 2009, p.138, tradução livre).

Em alguns casos esse capital latente encontra-se nas propriedades e terras nas quais a população cultiva. Com isso Moyo expõe o argumento de Fernando Soto de que “a falta de habilidade das pessoas nos países em desenvolvimento de assegurar seus direitos de propriedade é o que os impede de liberar seu vasto capital” (MOYO, 2009, p.138, tradução livre). Para isso, seria necessário “uma estrutura legal transparente que

possibilitasse o uso dessas terras como garantia para que eles possam realizar empréstimos e investimento” (MOYO, 2009, p.138, tradução livre).

Além disso, Moyo afirma que é de extrema importância que se desenvolva mais inovação no setor financeiro (MOYO, 2009, p.139) visando a liberação de recursos que por sua vez permitirão a poupança e o investimento. Para Moyo, “poupança doméstica é a fonte mais importante de financiamento para o investimento e assim de impulso ao crescimento” (MOYO, 2009, p.138, tradução livre).

A proposta de Moyo é que os principais doadores e instituições informem aos governantes dos países dependentes de ajuda que “em exatamente cinco anos, a torneira da ajuda será desligada – permanentemente” (MOYO, 2009, p.144, tradução livre), com exceção de situações emergenciais como fome e desastre naturais (MOYO, 2009, p.144).

De acordo com Moyo, o passo seguinte seria elaborar um plano econômico para reduzir a dependência em relação à ajuda, substituindo-a por todas as diferentes possibilidades de financiamento indicadas pela economista (MOYO, 2009, p.147). O país deveria garantir que apenas “5% do financiamento para o desenvolvimento venha da ajuda, 30% do comércio [...] 30% de Investimento Estrangeiro Direto, 10% do mercado de capitais e os 25% restante deve vir de remessas e poupança doméstica” (MOYO, 2009, p.139, tradução livre). Já com o plano estabelecido, será necessária a conscientização, por parte dos governantes, a respeito dos recursos e gastos necessários, além do fortalecimento das instituições visando a possibilitar mecanismos de transparência e *accountability* (MOYO, 2009, p.147).

### 3.3.2 Estabelecer a atividade econômica correta: a saída estrutural desenvolvimentista

A alternativa de Erik Reinert para as atuais estratégias de desenvolvimento e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se diferencia profundamente dos argumentos também críticos do liberalismo econômico da Dambisa Moyo. Enquanto Moyo aponta como mais relevante a alteração na forma de financiar o desenvolvimento buscando o apoio dos fundamentos do livre mercado para isso, independente de qual estratégia está sendo utilizada, Reinert vai afirmar que o mais relevante é a mudança na estrutura produtiva da sociedade. Diferentemente de Sachs e os Teóricos da Modernização, Reinert critica a perspectiva que o capital por si só vai servir de motor para o crescimento, para ele “simplesmente injetar dinheiro nesses países não vai ajudar a

menos que seja criado um setor com retornos crescentes” (REINERT, 2008, p.287, tradução livre).

O fundamento teórico dos seus argumentos encontra-se na economia evolucionária ou Schumpeteriana e em alguns elementos da escola histórica e institucional (REINERT, 2008, p.xxvii). Reinert busca na história as informações concretas sobre as políticas econômicas utilizadas que efetivamente promoveram o desenvolvimento das nações hoje ricas. Isto é, ele enfatiza o estudo da política econômica concreta, ao invés de focar na história do pensamento econômico (REINERT, 2008, p.23).

A metodologia utilizada por Reinert é a ‘economia alternativa baseada na experiência’ ou *The Other Canon* (REINERT, 2008, p.30), que além de ser uma rede de economistas, refere-se a ‘economia da realidade’(REINERT, 2008, p.321). De acordo com Reinert, desde o fim dos anos 1400s somente essa perspectiva “tem sido capaz de tirar uma nação da pobreza” (REINERT, 2008, p.30).

Dentro dessa abordagem, Reinert analisa os estudos dos arquitetos do desenvolvimento dos EUA e Europa, de modo a compreender quais foram as políticas de fato utilizadas que promoveram o desenvolvimento (REINERT, 2008, p.xxix). Reinert acredita é necessário: “compreender porque algumas políticas funcionaram no passado e como esse sucesso deve servir de informação para as políticas novamente” (REINERT, 2008, p.xxii, tradução livre).

Reinert analisou, entre outros, os estudos e políticas de Antonio Serra (1603), economista mercantilista italiano, Alexander Hamilton (1755-1804), um dos pais fundadores dos EUA e idealizador das políticas para industrialização, e Friedrich List (1789-1846), “teórico alemão de política industrial e crescimento desigual” (REINERT, 2008, p.10, tradução livre).

Erik Reinert reafirma o argumento de Sachs de que o *gap* entre as nações até 1750 era muito pequeno, e a partir de então só fez aprofundar-se (REINERT, p.XVI), contudo, o motivo pelo qual algumas nações se tornaram cada vez mais ricas enquanto outras se mantiveram extremamente pobres é analisado de forma diferente pelos dois.

Com relação a isso, a principal conclusão de Reinert é que ao longo da história “riqueza e pobreza costumavam ser explicadas pelo reconhecimento que diferentes atividades econômicas apresentam diferenças qualitativas como portadoras de riqueza” (REINERT, 2008, p.5, tradução livre). A estrutura produtiva de um país – seja baseado



na agricultura seja na indústria – apresenta diferenças em alguns conceitos importantes para possibilitar o desenvolvimento econômico.

Em primeiro lugar, a competição. A competição perfeita é a que se aplica para a produção agrícola ou mineração, e implica que o “produtor não consegue influenciar no preço do seu produto”, que será determinado pelo mercado (REINERT, 2008, p.5, tradução livre). Já para o caso de indústria e setores de serviço conhecimento-intensivo, funciona o mecanismo de concorrência imperfeita em que as companhias garantem grande poder de mercado, o suficiente para influenciar o preço do seu produto (REINERT, 2008, p.6).

Em segundo lugar, os retornos. A produção com retornos decrescentes é característica da agricultura e mineração e quer dizer que quando produção aumenta atinge um determinado ponto em que “mais unidades do mesmo insumo – capital e /ou mão de obra – vão produzir menores quantidades de produtos” (REINERT, 2008, p.5, tradução livre), pois um fator de produção apresenta as limitações de advir diretamente da natureza (REINERT, 2008, p.108). Por exemplo, “se você colocar mais tratores ou mão de obra no mesmo campo de produção de batata, depois de um ponto cada nova pessoa ou trator vai produzir menos” (REINERT, 2008, p.5, tradução livre).

Já a produção com retornos crescentes aplica-se à indústria e implica que com a expansão do volume da produção há retornos crescentes de produtos por insumo, ao mesmo tempo em que apresenta redução dos custos (REINERT, 2008, p.5). A primeira “cópia de um software custa muito para produzir, mas as cópias subsequentes têm um custo muito baixo” (REINERT, 2008, p.5, tradução livre).

De modo geral, em setores que apresentam retornos crescentes há um custo fixo inicial muito alto que dificulta a entrada de outros competidores no mercado, o que resulta em uma estrutura oligopolista em que poder de mercado concentra-se na mão de algumas poucas empresas, gerando a condição da concorrência imperfeita (REINERT, 2008, p.108) Já nos setores com retornos decrescentes normalmente funciona a concorrência perfeita.

Em terceiro lugar, a sinergia e diversidade. No fim do século XVIII, notou-se que a riqueza das cidades era o resultado de sinergia, ou seja, “pessoas de diferentes comércios e profissões compartilhando uma comunidade” (REINERT, 2008, p.73). Assim, a riqueza passou a ser compreendida como um fenômeno coletivo, ao mesmo tempo em que se atentava para a importância do indivíduo e sua criatividade nesse processo (REINERT, 2008, p.73). Nesse sentido, o crescimento populacional passou a

ser entendido como algo positivo, pois “permitira as economias de escala na produção e a divisão do trabalho nos diversos novos ofícios” (REINERT, 2008, p.75, tradução livre).

Em sociedades com a estrutura produtiva manufatureira é possível observar uma diversidade de atividades que oferecem retornos crescentes, o que gera o efeito de sinergia (REINERT, 2008, p.256), em que os componentes dessa localidade associam-se de modo a impulsionar uns aos outros e levar ao desenvolvimento. No caso de países pobres agrícolas, esses efeitos não ocorrem. Reinert afirma inclusive que muitas vezes é estipulado que esses efeitos não devem ocorrer, como no caso do programa de industrialização da África patrocinado pelos EUA, o *AGOA African Growth and Opportunity Act*, em que foi determinado que os países africanos só poderiam exportar seus produtos para os EUA se todos os insumos fossem comprados dos EUA (REINERT, 2008, p.115).

Outro fator importante que também se relaciona com as diferenças qualitativas da estrutura produtiva é a mudança tecnológica. De acordo com Reinert, “a janela de oportunidade de inovação e mudança técnica, em qualquer momento, é distribuída de forma bastante desigual entre as atividades econômicas” (REINERT, 2008, p.111, tradução livre). Jeffrey Sachs aborda bastante a importância do avanço tecnológico, mas diferentemente de Reinert ele não expõe que a inovação na agricultura pode ter efeitos diferentes da inovação da manufatura, como já exposto o estudo de Hans Singer sobre a inovação em produto e inovação em processo.

Novas tecnologias aplicadas ao setor agrícola resultarão na melhoria do processo, o que será revertido na redução do preço do produto para o consumidor (REINERT, 2008, p.229). Já na indústria, a inovação poderá ser concretizada no lançamento de um novo produto, cujo preço deverá ser mais alto (REINERT, 2008, p.229). Portanto, é possível que um país se especialize em uma atividade que mesmo com todo o capital injetado, “não vai ser possível criar inovação e crescimento na produtividade” (REINERT, 2008, p.111).

A grande questão é que historicamente observar-se que os países ricos ficaram ricos se utilizando de políticas que os direcionavam para a manufatura, ao invés do setor de matérias primas, para se beneficiar dos mecanismos de concorrência imperfeita e retornos crescentes e dos efeitos de sinergia e avanços tecnológicos (REINERT, 2008, p.6). Já os países pobres seguem condenados pela divisão internacional do trabalho imposta que os especializa em atividades com retornos decrescentes, concorrência

perfeita, sem possibilidade de mudança tecnológica e inovação, sem diversidade e sinergia (REINERT, 2008, p.6).

De acordo com Reinert, Antonio Serra, já em 1613, apontou que a criação de um Estado rico dependia de “atividades com retornos crescentes combinada com um a grande divisão do trabalho”, ou seja, máxima diversidade de “profissões e atividades na cidade” (REINERT, 2008, p.75, tradução livre). De acordo com Reinert, em 1750 praticamente todos os economistas compreendiam que crescimento só seria possível com atividades de retornos crescentes e efeitos de sinergia advindos da manufatura (REINERT, 2008, p.110).

A Inglaterra, local do primeiro grande arranco apontado por Rostow e Sachs, não seguiu na prática os ensinamentos do livro a Riqueza das Nações (1776) de Adam Smith. Apesar de Smith ter prescrito a abertura comercial, a confiança nos poderes da mão invisível do mercado para impulsionar o crescimento, e a especialização baseada nas vantagens absolutas, Reinert aponta que a história comprova que a Inglaterra seguiu pelo caminho oposto, na realidade, o país coletou mais taxas aduaneiras do que a França, considerada como extremamente protecionista, durante os primeiros 100 anos após o trabalho de Adam Smith (REINERT, 2008, p.21).

Anos depois do lançamento do trabalho de Smith, mais especificamente em 1817 foi a vez de David Ricardo divulgar o livro *Principles of Political Economy and Taxation*, em que ele apresentou sua Teoria das Vantagens Comparativas, que viria a dominar o discurso e a ordem econômica mundial até os dias de hoje (REINERT, 2008, p.301). A sua proposta era provar que seria mutuamente benéfico se dois países se especializassem na atividade em que fossem relativamente mais eficientes e depois comercializassem (REINERT, 2008, p.301).

No seu estudo ele apresenta um exemplo hipotético em que Portugal e Inglaterra se especializam na produção têxtil e de vinhos respectivamente. Há muitas falhas nessa perspectiva, entre elas é que a comparação entre as atividades nos países é feita utilizando horas de trabalho, como se fossem equivalentes ao redor do mundo e em todos os setores (REINERT, 2008, p.302). Mas principalmente, com essa perspectiva, ele possibilita que um país justificadamente se especialize em uma atividade com retornos decrescentes e custos crescentes, como a produção de vinho, enquanto o outro se especializa em atividades de retornos crescentes e custos decrescentes, como a manufatura têxtil (REINERT, 2008, P.301).

Não há qualquer consideração sobre a diferença qualitativa das atividades. Reinert aponta que economistas que seguem essa perspectiva, conseguem reconhecer a obviedade que no nível privado dos indivíduos o padrão de vida vai variar consideravelmente de acordo com a atividade desempenhada (REINERT, 2008, p.25). Já no nível internacional “teoria econômica padrão ‘prova’ que uma nação imaginária de meninos engraxates [...] vão atingir o mesmo nível de riqueza de nações que consistem de advogados e corretor de ações” (REINERT, 2008, p.26, tradução livre).

Na teoria os demais países europeus poderiam ter utilizado a perspectiva de David Ricardo para se especializar em atividades diferentes após o grande salto da Inglaterra. Contudo, ao contrário disso, eles quiseram seguir o caminho dos ingleses e para isso praticaram a “emulação”<sup>39</sup>. Ou seja, se utilizaram de políticas para igualar ou superar a Inglaterra, seguindo os mesmos caminhos (REINERT, 2008, p.15). Os Europeus seguiram seu caminho de crescimento dessa forma, mas buscaram impor justamente o oposto para suas colônias para que esses territórios apenas servissem para atender aos seus interesses. Assim, de acordo com Reinert, “colonialismo foi, em sua base, um sistema onde esses efeitos [atividades com retornos crescentes e sinergia] não eram pretendidos” (REINERT, 2008, p.18, tradução livre).

Ao contrário de Sachs, Reinert atribui grande relevância ao período colonial na compreensão da pobreza atual (REINERT, 2008, p.18). As metrópoles se utilizaram da perspectiva de David Ricardo de que haveria um resultado melhor para todos se cada país atuasse na atividade que tiver vantagem comparativa, e dessa forma impuseram a especialização das colônias no setor de matéria prima, o que as condenou aos retornos decrescentes e a pobreza. É devido a essa diferença qualitativa na estrutura produtiva imposta que houve um crescente *gap* entre as nações.

Já os EUA lograram seguir um caminho diferente. Reinert expõe que desde o seu nascimento enquanto Estado Independente houve uma disputa de tradições, por um lado havia “as políticas ativistas de Alexander Hamilton (1755-1804)” por outro lado a máxima “o governo que governa menos, governa melhor” de Thomas Jefferson (1743-1826) (REINERT, 2008, p.23, tradução livre). De acordo com Reinert, o resultado foi que a abordagem de Jefferson foi utilizada na retórica, enquanto a de Hamilton foi o fundamento das políticas (REINERT, 2008, p.23).

---

<sup>39</sup> Reinert aponta que a “emulação” é uma terminologia semelhante à utilizada pelo economista estadunidense Mosos Abramovitz (1912-2000), que trata de ‘*catching up*’ e ‘*forging ahead*’. (REINERT, 2008, p.15).

Ao invés dos EUA sucumbirem à lógica de especialização de acordo com a vantagem comparativa, como pregavam os ingleses, eles mantiveram a máxima: “não faça como os ingleses mandam você fazer, faça como os ingleses fizeram” (REINERT, 2008, p.23) e também se utilizaram dos mecanismos de ‘emulação’. Assim, os Estados Unidos da América tornaram-se uma nação industrializada se utilizando de políticas como a proteção tarifária, como indicado por Benjamin Franklin, George Washington, Alexander Hamilton, Ulysses Grant e Abraham Lincoln (REINERT, 2008, p.168).

Reinert aponta que o ‘culto à indústria manufatureira’ se manteve desde esse período até o pós- Segunda Guerra Mundial (REINEIRT, 2008, p.88). Essa importância ainda é observada nos trabalhos da primeira fase da Teoria da Modernização dos EUA, como Walt Rostow. Contudo, no discurso de Sachs, como já mencionado, esse culto já perdeu sua força. Portanto Reinert critica os planos como os de Sachs que focam em garantir as necessidades básicas e melhorar agricultura como o passo inicial. De acordo com Reinert, ele compreende o desejo de ajudar países africanos fazendo a sua agricultura por vezes atrasada um processo mais eficiente (REINERT, 2008, p.xxvi). Contudo, para ele essa lógica não está correta, conforme todas as questões supramencionadas.

Ademais, de acordo com o filósofo e economista David Hume, “a melhor forma de melhorar a agricultura segue o sentido oposto de primeiro melhorar a indústria manufatureira” e de acordo com Reinert, essa afirmação é reforçada por “metade de um milênio de dados históricos” (REINERT, 2008, p.xxvi, tradução livre). Isso demonstra que desde os iluministas, houve uma compreensão da importância de “atingir um equilíbrio ótimo entre os diferentes setores econômicos de uma nação” (REINERT, 2008, p.xxvi, tradução livre).

Essas questões não foram perdidas apenas no discurso de Jeffrey Sachs, mas sim em toda a ortodoxia econômica na qual ele se baseia. As teorias que fundamentaram a políticas aplicadas que levaram os países hoje em desenvolvimento para essa condição estão efetivamente “desaparecendo dos manuais modernos e da prática da econômica” inclusive os “textos que produziram as bem sucedidas políticas econômicas do passado também desapareceram das bibliotecas ao redor do mundo” (REINERT, 2008, p.10, tradução livre).

Reinert inclusive relata o caso que no ano de 1984, todos os livros de Friedrich List foram descartados da *Baker Library* de Harvard, pois estavam no grupo dos livros que não haviam sido retirados nos últimos anos (RENEIRT, 2008, p.10). List é

“geralmente considerado o pai do argumento da indústria nascente, ou seja, que, em face dos países desenvolvidos, os mais atrasados não conseguem desenvolver novas indústrias” (CHANG, 2004, p.14).

Os argumentos de List estão sendo esquecidos, pois os países hoje desenvolvidos e suas instituições estão pregando um discurso baseado em elementos da teoria de comércio de David Ricardo, de modo a recomendar que os países subdesenvolvidos devam se especializar naquilo que eles são menos ineficientes e garantir os demais produtos por meio do comércio (REINERT, 2008, p.15) e que, portanto não seria vantajoso manter uma manufatura ineficiente. Assim, ao invés de estimular a ‘emulação’, que de fato leva ao progresso, os países pobres estão se especializando em atividades que os manterão dessa forma, pois a perspectiva ricardiana “faz ser possível uma nação se especializar em ser pobre” (REINERT, 2008, p.19, tradução livre).

A retórica foi delineada com o Consenso de Washington, em que se estabeleceram quais são as ‘boas políticas e instituições’ que devem ser aplicadas pelos países em desenvolvimento. Entre as políticas estão: “políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação” (CHANG, 2004, p.11). E entre as instituições

Democracia, a boa burocracia, o judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente) (CHANG, 2004, p.12).

De acordo com Erik Reinert e Ha-Joon Chang, ao contrário do que seus defensores buscam argumentar, a história demonstra que os países desenvolvidos não se utilizaram desses instrumentos que hoje eles afirmam ser a chave para o desenvolvimento. Para Chang, esses países “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p.13).

Reinert aponta que nações ricas “tem a tendência de forçar teorias às nações pobres que eles nunca seguiram e provavelmente nunca irão” (REINERT, 2008, p.23, tradução livre). Ao mesmo tempo, os instrumentos – políticas e instituições – que eles de fato utilizaram para se desenvolver passaram a ser condenados pelo Consenso de Washington e pela economia ortodoxa (REINERT, 2008, p.11).

Diante disso, Ha-Joon Chang indaga “até que ponto os países desenvolvidos não estão procurando esconder ‘o segredo do seu sucesso’” (CHANG, 2004, p.13). Assim como Jeffrey Sachs, Chang faz uma analogia utilizando uma escada. Para Sachs a escada é o próprio caminho de desenvolvimento, já para Chang a escada significa as políticas e instituições que permitem a subida para o alto da escada, onde seria alcançado o desenvolvimento.

Com isso, o que Chang conclui é que os países hoje ricos se utilizaram de uma escada para subir a condição de desenvolvimento, e quando lá chegaram trataram de chutar essa escada<sup>40</sup> para que os países subdesenvolvidos não pudessem mais se utilizar dela (CHANG, 2004, p.2004). Reinert denomina isso de *assumption-juggling* da teoria econômica, isto é, “outras teorias são usadas domesticamente, diferentes das permitidas para o Terceiro Mundo, seguindo antigos padrões coloniais” (REINERT, 2008, P.89, tradução livre).

Chang pondera que essa ação pode estar sendo feita na ‘boa-fé’, ou seja, devido à falta de informação de alguns economistas, líderes e tomadores de decisão que podem de fato acreditar que os países ricos tornaram-se ricos por meio de políticas do livre-comércio e laissez-faire, e que, portanto, isso deve ser aplicado para que todas as nações possam se beneficiar (CHANG, 2004, p.229-230). Mas de acordo com Chang, isso pode ser ainda pior para os países subdesenvolvidos, pois “chega a ser até mais perigoso do que ‘chutar a escada’ na franca defesa dos interesses nacionais, já que a certeza absoluta de estar com a razão costuma ser muito mais obstinada do que o interesse próprio” (CHANG, 2004, p.230).

Nesse sentido, discursos como o de Jeffrey Sachs contemplam diversos elementos que são apontados como os obstáculos para que o país siga no caminho do desenvolvimento, de modo a cobrir uma falha explicativa da carência de análise do elemento primordial, qual sejam as diferenças qualitativas das atividades econômicas.

Impedido de falar que as diferenças entre os salários de um engraxate e um corretor de ações são resultado de diferenças inerentes das duas profissões, economistas [como Sachs], portanto elaboram explicações que tendem a ser feitos secundários da causa principal: os pobres não tem educação o suficiente (ignorando o fato que você não pode investir

---

<sup>40</sup> A expressão ‘chutar a escada’ foi retirada por Chang dos trabalhos de Friedrich List, que afirmou: “Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade” (LIST, 1885, p.295 apud CHANG, 2004, p.17).

de forma lucrativa em educação que melhore a sua renda como engraxate ou lavador de pratos) os pobres não poupam o suficiente (sem notar que a renda baixa deles é que impede que eles poupem), os pobres não inovam o suficiente (sem notar que as oportunidades para inovação para a área de engraxar sapatos é mais limitada que em outros campos)etc. (REINERT, 2008, p.215, tradução livre).

Portanto, para Reinert, o que os países subdesenvolvidos precisam para sair da tal ‘armadilha da pobreza’, não é receber uma grande injeção de capital na forma de AOD para possibilitar o mecanismo de acumulação e o investimento em questões relativas a desafios geográficos, climáticos, de doenças, saúde, educação, governança e, como Sachs afirma. Nem mesmo optar por formas de financiamento embasadas nos mecanismos de livre mercado, como preconizado por Moyo.

Na realidade, para Erik Reinert e o estruturalismo desenvolvimentista, essas duas abordagens não tratam de resolver a questão mais fundamental da causa do problema. Somente a mudança da estrutura produtiva e o ‘estabelecimento da atividade econômica correta’ é que possibilitará a quebra do ciclo vicioso da pobreza e permitirá o desenvolvimento (REINERT, 2008, p.282).

Dessa forma, é imprescindível que os países pobres apliquem a máxima utilizada pelos estadunidenses no início de sua industrialização, com a devida adaptação para o contexto contemporâneo, conforme apontado por Reinert: “não faça como os estadunidenses dizem para você fazer, faça como os estadunidenses fizeram” (REINERT, 2008, p.23). Para isso, as nações pobres devem se utilizar dos mecanismos de emulação – ao invés das vantagens comparativas – e assim aplicar os instrumentos que foram usados pelos países desenvolvidos para tornaram-se ricos.

Nesse sentido, poderiam estabelecer “impostos sobre atividades econômicas sujeitas a retornos decrescentes (matéria prima) e pagar recompensas (subsídios) para as atividades econômicas sujeitas a retornos crescentes”, uma estratégia que tem sido bem sucedida em criar “nações de renda média desde quando Henrique VII tomou o empobrecido reino da Inglaterra em 1485 e começou a taxar as exportações de lã de modo a subsidiar a manufatura têxtil” (REINERT, 2008, p.279, tradução livre).

De acordo com Reinert, é “por meio desse tipo de política que as nações pobres poderão ‘emular’ as estruturas econômicas dos países ricos” (REINERT, 2008, p.279, tradução livre). Vale salientar, contudo, que esses instrumentos e políticas serão aplicados em contextos diferentes (REINERT, 2008, p.283) e que alguns desafios podem surgir com relação a isso. Por exemplo, de acordo com Reinert, devido às proteções de patentes em produtos conhecimento-intensivo, o método da engenharia



reversa<sup>41</sup>, que costumava ser bastante utilizado para alcançar o nível de avanço de outro país, torna-se quase impossível (REINERT, 2008, p.180).

Por outro lado, apesar de todos os problemas existentes no Sistema ONU, Reinert afirma que algumas instituições “tem feito contribuições consideráveis ao nosso entendimento de riqueza e pobreza” (REINERT, 2008, p.296, tradução livre). De acordo com o economista, os relatórios da UNCTAD sobre os países menos desenvolvidos<sup>42</sup> começaram a tratar das questões mais fundamentais: “nova ênfase em produção e conhecimento, e se distanciando de comércio e investimento por si só” (REINERT, 2008, p.296, tradução livre).

Reinert considera que por meio dessa ênfase na produção, poderemos deixar de pensar nos países subdesenvolvidos como meramente consumidores, para os quais “temos que transferir poder de compra para os pobres através da ajuda” (REINERT, 2008, p.296, tradução livre), para finalmente focar nos seus potenciais como produtores, onde a criação de emprego é essencial para acabar com o “gigante desperdício de recurso humano” concretizado nos altos índices de “desemprego e subemprego” (REINERT, 2008, p.296, tradução livre).

---

<sup>41</sup> A ideia da engenharia reversa é literalmente desmontar um produto para compreender como é feito e a partir daí poder realizar o mesmo procedimento. No caso das estratégias de ‘catch up’ ou alcance, Reinert exemplifica os casos de “dismantling an American car and producing a national brand from a slightly different blueprint” (REINERT, 2008, p.180).

<sup>42</sup> The Least Developed Countries Report. Disponível em <http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/The-Least-Developed-Countries-Report.aspx> Acesso em 28 de outubro de 2016

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento se manter como um instrumento central nas políticas e estratégias de desenvolvimento para os países periféricos e ser considerada um dos principais meios de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, o seu papel e a sua eficácia não são consensuais na literatura.

Ela permanece com sua centralidade fundamentada na perspectiva do Jeffrey Sachs, de que o que está impedindo essas sociedades de iniciarem a sua subida para o progresso é a armadilha da pobreza, que impossibilita o mecanismo de acumulação, enfraquece o orçamento público, interrompe o investimento, impede o crescimento e perpetua, dessa forma, a pobreza (SACHS, 2005, p.248).

De acordo com essa abordagem, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) deveria assumir essa lacuna financeira e possibilitar a poupança, o que levaria a mais investimento e ao aumento do capital per capita. Nesse sentido, a AOD financiaria um “grande empurrão” (*Big Push*), nos termos de Rosenstein Rodan, (GILMAN, 2003), que impulsionaria a sociedade a fase do arranco (*take off*) (ROSTOW, 1978), a partir da qual o país seguiria seu caminho de desenvolvimento autossustentado.

Portanto, para a abordagem pró-ajuda, de Jeffrey Sachs, a Ajuda Oficial Para o Desenvolvimento leva os países receptores para uma situação melhor do que a que estariam sem ela. No seu livro lançado em 2015, *The Age of Sustainable Development*, Sachs já apresenta uma breve análise dos resultados dos ODM e afirma que “foi apenas após a adoção dos Objetivos do Milênio em 2000, que a taxa de extrema pobreza começou a cair” (SACHS, 2015, p.142, tradução livre), aponta ainda que “progresso tem sido bastante notável e que tem ocorrido avanços e alguns dos países e regiões mais pobres do mundo” (SACHS, 2015, p.147, tradução livre)

Ademais, para Sachs, a AOD leva os países pobres para um caminho sustentado de crescimento e desenvolvimento, na medida em que ela atua como um grande empurrão que cria as condições para que os países subdesenvolvidos saiam da armadilha da pobreza, o que permitirá que o mecanismo de acumulação passe a funcionar e que haja um aumento nos níveis de investimento. Com isso, os países

conseguirão iniciar sua subida na escada de desenvolvimento, estabelecendo as pré-condições necessárias para realizar uma decolagem bem sucedida.

Já a perspectiva crítica à ajuda, baseada no liberalismo econômico, de Dambisa Moyo aponta que esse instrumento prende os países em um ciclo vicioso que impulsiona a corrupção sistêmica, reprime investimentos, impede o crescimento e mantém a cultura da dependência (MOYO, 2009, p.49). Além disso, ela argumenta que a ajuda é prejudicial em termos macroeconômicos, pois tem efeitos inflacionários; estrangula o setor exportador pela valorização da moeda; e é fortemente desviada para o consumo entre outros motivos por enfrentar o gargalo da falta de capacidade de absorção produtiva dos altos valores (MOYO, 2009, p.61).

A crítica à ajuda a partir da perspectiva do estruturalismo desenvolvimentista de Erik Reinert expõe que os programas de desenvolvimento da atualidade, focados na acumulação de capital por meio da AOD, ignoram as “diferenças qualitativas entre as atividades econômicas” (REINERT, 2007, p.247), e mantém, por meio do instrumento da ajuda, os países pobres na sua especialização em atividades com rendimentos decrescentes. Portanto, a lógica da ajuda perpetua padrões de desigualdade através de uma relação vertical que não trabalha na direção das indispensáveis mudanças estruturais nos países mais pobres. O autor afirma ainda que os atuais programas de desenvolvimento e o instrumento da ajuda fomentam o chamado “*welfare colonialism*”, através do qual os países ricos continuam exercendo poder sobre os países pobres.

Portanto, de acordo com Dambisa Moyo e Erik Reinert, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento não leva os países receptores para um caminho sustentado de crescimento e desenvolvimento. Ambos consentem que esse instrumento não desperta os mecanismos necessários que de fato poderiam impulsionar o desenvolvimento. Porém, ambas as perspectivas divergem sobre qual seria a melhor alternativa à ajuda. Para Moyo, é necessário que haja uma mudança na forma de financiamento para focar em instrumentos baseados nos mecanismos de livre mercado, enquanto que para Reinert o desenvolvimento só será possível se houver uma mudança na estrutura produtiva de modo a focar em atividades econômicas com retornos crescentes.

Além disso, de acordo com a perspectiva de Moyo, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento não leva os países receptores nem sequer para uma situação melhor, pois esse instrumento é parte do problema na medida em que prende os receptores no ciclo vicioso de dependência da ajuda supramencionado, que envolve corrupção

sistêmica, efeitos macroeconômicos nocivos, queda nos investimentos, redução do emprego e do crescimento e mais pobreza.

De acordo com o estruturalismo de Reinert, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento também não leva os receptores pobres para uma situação melhor na medida em que atua para a economia paliativa e serve de instrumento para perpetuar o *welfare colonialism*, impedindo, desse modo, uma mudança na estrutura produtiva que de fato quebraria o ciclo de pobreza nos países subdesenvolvidos.

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento não tem sido efetiva na sua proposição de acabar com a extrema pobreza e impulsionar o desenvolvimento nos países receptores. Todas as perspectivas e atores analisados nesse trabalho apresentam confirmações para essa afirmativa. Mesmo a abordagem pró-ajuda do Jeffrey Sachs reconhece que a ajuda ainda não alcançou os resultados previstos, contudo, para garantir a coerência no seu argumento, ele afirma que isso ocorreu porque não foi enviada ajuda o suficiente para impulsionar o ‘grande empurrão’.

Portanto, é imprescindível que o instrumento da ajuda, cuja prática foi naturalizada e difundida, seja questionado. A perspectiva que fundamenta a sua prática aborda o processo de desenvolvimento de forma limitada, desconsiderando fatores históricos relevantes e perpetuando a assimetria entre países por meio desse sistema de relações verticais de compensações. O discurso se assemelha a das ‘missões civilizatórias’ do passado, isto é, a colonização em que o agente externo dita o melhor caminho a ser percorrido pelo ‘resto’, e assim, permanece impedindo o desenvolvimento autônomo e sustentado desses países.

A abordagem crítica de Dambisa Moyo tampouco avança em propor um modelo diferente e se restringe a pensar a temática do desenvolvimento apenas do ponto de vista do meio de financiamento, permanecendo com excessiva confiança nos mecanismos de mercado, que, na realidade, ao longo da história, só beneficiaram aqueles que já estavam em níveis mais avançados de desenvolvimento.

A perspectiva crítica de Erik Reinert, por outro lado, apesar de se manter na mesma lógica de pensar esse modelo de desenvolvimento como algo consensualmente almejado e pensado a partir das unidades estatais, ele já apresenta uma proposta que avança em expor as experiências históricas negligenciadas e o discurso ‘colonial’ que perpassa a prática da ajuda. Além disso, propõe um modelo em que se compreende os países pobres não apenas como receptores passivos de ajuda para atender suas

necessidades de consumo, mas sim como potenciais produtores que também podem garantir avanços a partir de suas próprias estruturas produtivas.

Devido à complexidade do problema da extrema pobreza e a busca por desenvolvimento, é possível pensar em um modelo que se utilize de diferentes aspectos das abordagens apresentadas. A ajuda não precisa ser pensada como um instrumento cujos efeitos serão necessariamente negativos, isso vai depender do significado que for atribuído a essa prática nas relações entre países e do fim para qual ela está sendo utilizada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLLÓN, Bruno (2011): “La cooperación internacional para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales”, en MURILLO, Carlos (ed.): *Hacia un nuevo siglo em Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, pp.277 – 299. (ISBN: 978- 9968-558-10-5)

CALIARI, Aldo. Analysis of Millennium Development Goal 8: a global partnership for development. The Power of numbers: A Critical Review of MDG Target for human development and human rights. Working Paper Series – Maio 2013.

CHANG, Ha-Joon Chang. Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspective histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

EASTERLY, William. The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to aid the Rest have done so much Ill and so Little Good. Penguin Press 2006.

FUHRER, Helmut. OCDE/GD (94)67. The story of official development assistance a history of the development assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate In Dates, Names and Figures. Paris, 1996. Disponível em<<http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>> Acesso em 08 de setembro de 2016.

GILMAN, Nils. Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America. The Johns Hopkins University Press, 2003.

HJERTHOLM, Peter; WHITE, Howard. Foreign aid in historical perspective: background and trends In. Foreign Aid And Development- Lessons learnt and directions for the future. Edited by Finn Tarp. Routledge- Taylor & Francis Group Londres e New York, 2000

HYNES, W; SCOTT, S. (2013), “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward”, *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 12, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>

KEELEY, Brian. OECD (2012), *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, OECD Insights, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123571-en>

MORAES, Reginaldo Carmello Correa De. Estado, desenvolvimento e globalização. Editora Unesp. São Paulo, 2006

MOYO, Dambisa. Dead Aid. Why Aid is Not working and How there is a better way for Africa. Farrar, Straus, and Giroux (FSG), 2009

MUNK, Nina. The Idealist: Jeffrey Sachs and the Quest to End Poverty. Anchor. Setembro, 2013.

OLSEN, Simon; ZUZMAN, Erik; MIYAZAWAS, Ikuho. CADMAN, Tim; YOSHIDAS, Tetsuro; BENGTTSSON, Magnus. Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): An Assessment of the Means of implementation (MOI). Institute for Global Environmental Strategies. 2014.

REINERT, Erik S. How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor (2008), London: Constable.

RIDDELL, Roger C. Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press, 2007.

RODNEY, Walter. How Europe Underdeveloped Africa. Black Classic Press, 2011. (First Published in the United States, 1974, by Howard University Press)

SACHS, Jeffrey D. The Age Of Sustainable Development. Columbia University Press, 2015.

ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico- A non-communist manifesto. Cambridge University Press, 6ed, 1978.

SACHS, Jeffrey D. The Age of Sustainable Development Columbia University Press. March, 2015.

SACHS, Jeffrey D. The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time. Penguin Press, 2005

TARP, Finn; ROBINSON, Sherman. Foreign aid and development: summary and synthesis In. Foreign Aid And Development- Lessons learnt and directions for the future. Edited by Finn Tarp. Routledge- Taylor & Francis Group Londres e New York, 2000.

THORBECKE, Erik. The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950–2000 In. Foreign Aid And Development- Lessons learnt and directions for the future. Edited by Finn Tarp. Routledge- Taylor & Francis Group Londres e New York, 2000.

## ANEXOS

### Anexo1. *Checklist* para o Diagnóstico Diferencial

<b>CHECKLIST FOR MAKING A DIFFERENTIAL DIAGNOSIS</b>	
<b>I Poverty trap</b> -Poverty mapping -Proportion of households lacking basic needs -Spatial distribution of household poverty -Spatial distribution of basic infrastructure (Power, roads, telecoms, water and sanitation) -Ethnic, gender, generational distribution of poverty -Key risk factors: Demographic trends; environmental trends; climate shocks; disease; commodity price fluctuations; others	<b>IV Physical Geography</b> - Transport conditions: proximity of population to ports, international trade routes, navigable waterways; Access of population to paved roads; Access of population to motorized transport -Population density: cost of connectivity to Power, telecoms, roads; arable land per capita; environmental impacts of population land ratios -Agronomic conditions: temperature, precipitation, solar insolation; length and reliability of growing season; soils, topography, suitability for irrigation; interannual climate variability (e.g., El Nino); Long-term trends in climate patterns. -Disease ecology: human diseases; plant diseases and pests; animal diseases
<b>II Economic Policy Framework</b> - Business environment -Trade policy -Investment policy -Infrastructure - Human Capital	<b>V Governance Patterns and Failures</b> -Civil and political rights - Public management systems -Decentralization and fiscal federalism -Corruption patterns and intensity -Political Succession and longevity -Internal violence and security -Cross-border violence and security -Ethnic, religious, and other cultural division.
<b>III Fiscal Framework and Fiscal Trap</b> - Public sector revenues and expenditures' by category: Percent of GNP; Absolute levels in comparison with international norms - Tax administration and expenditure management - Public investment needs to meet poverty reduction targets -Macroeconomic instability -Overhang of public sector debt -Quase-fiscal debt and hidden debt -Medium-term public sector expenditure framework	<b>VI Cultural Barriers</b> - Gender relations -Ethnic and religious division - Diaspora  <b>VII Geopolitics</b> -International security relations -Cross-border security threats: war, terrorism, refugees -International sanctions -Trade barriers -Participation in regional and international groups

(Fonte: Figura apresentada por SACHS, 2005, p.84 em formatação própria).